

Les Ministres d'État
sous le
Second Empire
et la
Troisième République

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 Décembre 1938, à 13 h. 30

PAR

ANDRÉ LAPORTE

PRÉSIDENT : M. ROLLAND, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. BARTHELEMY, Professeur.

M. SIBERT, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & Cie

158-160, RUE SAINT-JACQUES

—
1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Les Ministres d'État
sous le Second Empire
et la Troisième République**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Les Ministres d'État
sous le
Second Empire
et la
Troisième République

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 Décembre 1938, à 13 h. 30

PAR

ANDRÉ LAPORTE

PRÉSIDENT : M. ROLLAND, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. BARTHELEMY, Professeur.

M. SIBERT, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & Cie

158-160, RUE SAINT-JACQUES

—
1938



INTRODUCTION

Depuis quelques années nous sommes habitués à voir figurer dans les différents ministères qui se succèdent au pouvoir des ministres portant le titre de « Ministres d'Etat ». Ils ont disparu, pour l'instant, des conseils gouvernementaux mais rien ne dit qu'ils ne reparaitront pas dans l'avenir et peut-être même arriveront-ils à former un rouage nouveau et permanent de notre régime parlementaire.

Ce n'est pas la première fois que se rencontrent dans notre pays des personnages ayant cette qualité ; d'autre part, cette institution n'est pas spécifiquement française et se voit ou s'est vue dans de nombreux pays étrangers. Nous avons, en effet, été frappé de constater que, par cette même expression générique, étaient désignés des personnages politiques ayant eu des rôles tout à fait différents à remplir : ces institutions n'ayant parfois entre elles aucun autre trait commun que l'identité d'appellation. D'autres fois, par contre, entre les Ministres d'Etat rencontrés dans certains pays ou en France, à différentes époques, il existe une analogie très nette. Cette expression de « Ministre d'Etat » est fréquemment employée comme synonyme de celle de « ministre sans portefeuille » et elle est alors préférée à cette dernière uniquement pour des raisons de prestige : le vocable « ministre sans portefeuille » indiquant certes qu'on se trouve en présence d'un ministre mais précisant par trop nettement justement ce qui lui manque. Ainsi, nous verrons que les Ministres d'Etat de la 3^e République sont tout simple-

ment des ministres sans portefeuille désignés par un titre plus pompeux.

Mais il n'en a pas toujours été de même et le terme « Ministre d'Etat » a servi, à une autre époque, pour caractériser une institution vraiment atypique. Sous le Second Empire, en effet, il désigna un rouage gouvernemental qui devint rapidement tellement important que le titulaire du Ministère d'Etat put être qualifié de « Vice-Empereur », cette expression étant certes, un peu exagérée mais cependant pas tout à fait hors de mise.

Sous la Monarchie de juillet, la Restauration et pendant les derniers siècles de l'Ancien Régime, la France connut également des personnages politiques portant ce titre.

C'est cette institution que nous nous proposons d'étudier mais en laissant de côté tout ce qui est antérieur à 1852. Nous consacrerons donc presque exclusivement nos développements aux Ministres d'Etat de Napoléon III et aux personnages qui eurent cette qualité sous la troisième République.

L'intérêt de l'étude du Ministre d'Etat sous le second Empire nous paraît résider dans ce fait que nous allons pouvoir étudier dans son ensemble une institution véritablement *sui generis* dans notre Droit Public français ; nous allons la voir naître, se développer, décliner et disparaître, et tout au cours de son existence, elle ne cessera pas d'évoluer, cette évolution étant même si considérable qu'elle fera d'un personnage renouvelé du Premier Empire, un organe de gouvernement spécial au 2^e Empire et sans aucun précédent dans notre histoire politique. C'est ainsi que nous verrons le Ministre d'Etat du 22 janvier 1852, sorte de Secrétaire Général de l'Empire, arriver assez rapidement au tout premier rang, après avoir eu raison de tous les

obstacles qui se dressèrent sur sa route, notamment des ministres sans portefeuille créés en 1860 et dont toutes les attributions en 1863 à la suite de leur suppression furent concentrées entre ses mains. Ce sera alors le deuxième personnage de l'Empire, après Napoléon III. Mais, l'évolution vers le régime parlementaire lui sera fatale et la suppression du Ministère d'Etat en 1869 sera unanimement considérée comme la préface nécessaire du rétablissement du gouvernement parlementaire.

Nous ne reverrons plus de Ministres d'Etat avant la Grande Guerre au cours de laquelle ils apparurent pour disparaître avant même l'armistice en 1917. Nous ne retrouverons alors des personnages portant ce titre qu'à partir de 1934 et nous constaterons qu'il n'a jamais été tant vu de Ministres d'Etat, en France et aussi à l'Etranger, que depuis ces dernières années, d'où l'intérêt d'actualité que nous paraît présenter cette étude.

Il nous semble aussi, qu'indépendamment de cet intérêt d'actualité, l'étude des Ministres d'Etat de la 3^e République nous permettra de constater l'intéressante évolution non encore terminée, d'une institution qui n'a jamais pu jusqu'à présent se préciser complètement mais dont on doit constater qu'elle apparut surtout dans les périodes où le fonctionnement normal du régime parlementaire présentait de réelles difficultés. En effet, étant admis que sous le titre de Ministres d'Etat il s'agit en fait de ministres sans portefeuille, nous nous efforcerons de montrer que leur nomination n'a pas toujours répondu aux mêmes conceptions ni aux mêmes besoins et c'est dans ce point que nous paraît résider l'intérêt principal de l'étude de Ministres d'Etat de la 3^e République. Nous aurons aussi à envisager des questions telles que la constitutionnalité de l'institution qui fut

parfois très discutée, le rôle de ces personnages, ainsi que l'œuvre qu'ils ont accomplie effectivement. Enfin, se pose également le problème de l'avenir de cette institution. Est-elle rentrée définitivement dans cette ombre d'où elle est brusquement sortie une première fois en 1914, une seconde en 1934 ou, au contraire, réapparaîtra-t-elle un jour prochain pour devenir un organe permanent de nos institutions politiques? L'instabilité sous toutes ses formes, qui est l'une des caractéristiques les plus nettes de notre époque contemporaine ne nous permet guère que de poser le problème et nous ne nous hasarderons pas à vouloir lui donner une solution trop précise.

Nous diviserons nos développements en deux titres principaux, le premier étant réservé aux Ministres d'Etat de 1852 à 1869 et le second, aux Ministres d'Etat de 1914 à 1938. Mais, si nous ne commençons l'étude détaillée de l'institution qu'à la date du 22 janvier 1852, nous envisagerons, pour être complet, dans un titre préliminaire, ce que furent les Ministres d'Etat en France de l'Ancienne Monarchie jusqu'au second Empire et également ce qu'ils furent ou ce qu'ils sont dans différents pays étrangers. L'institution sera alors située dans le temps et dans l'espace.

TITRE PRÉLIMINAIRE

DROIT COMPARÉ ET HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER

DROIT COMPARÉ

En France, selon les régimes constitutionnels, le titre de Ministre d'Etat a désigné des personnages ayant des attributions très diverses parfois même totalement différentes. Il en est de même dans les principaux pays Européens.

Nous allons trouver, sous cette même appellation générique, des personnages dont les attributions peuvent rarement se comparer à celles, si spéciales, du Ministre d'Etat du Second Empire mais qui ressemblent parfois d'assez près, à celles des personnages qui, sous la Restauration et sous la 3^e République, portèrent et portaient même encore ce titre jusqu'à ces derniers mois.

Mais nous ne pouvons séparer, tant au cours de ce bref historique qu'au cours de nos développements ultérieurs, l'étude des Ministres d'Etat de celle des Ministres sans portefeuille étant donné la connexion étroite que l'on trouve généralement entre ces deux institutions : le premier terme étant souvent employé uniquement parce que plus pompeux, plus représentatif que le second, mais les deux expressions

étant, très fréquemment mais pas toujours, synonymes. D'ailleurs, nous allons pouvoir constater que dans l'ensemble les ministres sans portefeuille que connaissent ou ont connu divers pays sont ou furent des personnages qui correspondent assez exactement à nos Ministres d'Etat actuels.

Nous diviserons les Etats dans lesquels se rencontrent des personnages ayant cette qualité, en plusieurs catégories : chacune d'elles correspondant à une conception nettement différenciée du Ministère d'Etat.

§ 1. — *Le Ministre d'Etat: Chef du Gouvernement.*

A. — C'est la situation qui se présente dans LE GRAND DUCHÉ DU LUXEMBOURG où, en effet, aux termes de l'organisation constitutionnelle (1), ce titre est réservé exclusivement au Président du Gouvernement : les autres ministres, au nombre de 3, prenant le nom de Directeurs Généraux, conseillers du Gouvernement. Le Ministre d'Etat du Grand Duché est chargé, outre l'impulsion générale à donner au Cabinet, de la direction des Affaires étrangères, de la Justice et de l'Agriculture.

B. — Dans un autre petit Etat, la PRINCIPAUTÉ DE MONACO, nous trouvons une conception du Ministre d'Etat analogue à celle qui précède.

Cette minuscule principauté, placée sous le protectorat de la France, est régie par une Constitution datant du 5 janvier 1911 et révisée le 18 novembre 1917. Aux termes de ces textes le gouvernement est exercé sous la haute autorité du Prince qu'il représente par un Ministre d'Etat

(1) Constitution du 17 octobre 1868 modifiée le 15 mai 1919.

assisté d'un Conseil de gouvernement se composant de 3 Conseillers chargés l'un de l'Intérieur, le deuxième des Finances et le troisième des Travaux Publics et affaires diverses.

Le rôle du Ministre d'Etat dont le titre a été substitué à celui de Gouverneur Général est prépondérant. En effet, outre la direction supérieure des services administratifs et la disposition de la force publique, il préside avec voix prépondérante le Conseil de Gouvernement et possède seul le pouvoir de prendre des arrêtés : ses collaborateurs chargés d'un département n'ayant en principe aucun pouvoir de décision propre.

Cette organisation est sensiblement la même que celle du Luxembourg et, avant la révision constitutionnelle de 1917 qui a enlevé au chef du gouvernement monégasque la Justice, érigée à ce moment en direction spéciale relevant directement du prince, l'analogie était encore plus complète.

Mais la nomination du Ministre d'Etat de la principauté est faite sur la proposition de la France : ainsi actuellement, c'est un membre de l'administration préfectorale qui remplit ces fonctions.

C. — a) *En Norvège* sous l'empire de la Constitution du 4 novembre 1814, modifiée à diverses reprises en 1905, 1909 et 1916, le titre de Ministre d'Etat était porté par le Président du Conseil : les autres membres du Cabinet responsable étant appelés Conseillers d'Etat. L'ensemble du gouvernement formait le Conseil d'Etat, au sein duquel, en cas de partage des voix, celle du Ministre d'Etat comptait double.

Un autre ministre, détaché avec 4 conseillers d'Etat à Stockholm auprès du Roi, avait également la qualité de

Ministre d'Etat. Cette curieuse organisation, nécessitée par l'union existant entre la Norvège et la Suède, s'est maintenue jusqu'en 1905, date à laquelle chacun de ces pays a repris son entière indépendance.

b) *En Suède* également, et cela depuis 1876, le chef du gouvernement, qui peut être indifféremment titulaire d'un département ou ministre sans portefeuille, est investi du titre de premier Conseiller d'Etat ou Ministre d'Etat.

D. — EN FINLANDE, d'après la Constitution de 1919 rédigée après la proclamation de l'indépendance de cette nation, le Président du Conseil des Ministres porte le titre de Ministre d'Etat et a les attributions qui sont dans tous les pays ayant adopté le régime parlementaire, celles du Chef du gouvernement.

E. — La Constitution du Royaume de DANEMARK (1) prévoit que le gouvernement, appelé Conseil d'Etat, doit être présidé par le roi mais un article d'une loi ultérieure (2) dispose que si le souverain est empêché il peut faire traiter les affaires par un Conseil des ministres dont la présidence est confiée au personnage que le roi a nommé Ministre d'Etat. Ce dernier, qui en l'absence du monarque fait ainsi figure de chef du gouvernement, dresse, comme le faisait sous le Second Empire le Ministre d'Etat de Napoléon III, le procès-verbal de la délibération et le soumet au roi. Celui-ci peut, soit prendre des décisions conformes aux délibérations des ministres soit, s'il n'est pas d'accord, convoquer le Conseil d'Etat.

F. — EN HONGRIE, l'organisation constitutionnelle de

(1) Constitution du 5 juin 1915.

(2) Article 16 de la loi du 10 septembre 1920.

ce pays prévoit que le Président du Conseil « peut ne pas prendre de portefeuille » (1). Il demeure donc libre de se charger, s'il le juge à propos, de la direction d'un département.

§ 2. — *Le Ministre d'Etat: Ministre à portefeuille.*

Souvent le terme « Ministre d'Etat » fut, et même est encore, employé pour désigner des Ministres à portefeuille. C'est surtout en Allemagne, du temps où ce pays était un Etat fédéral dans lequel un Etat membre, la Prusse, avait pris une importance primordiale qu'on trouvait, tant en Prusse que dans certains des nombreux Etats particuliers aux constitutions si diverses et parfois si curieuses, des Ministres chargés d'un département portant le titre de Ministres d'Etat : l'expression Ministère d'Etat servant alors à désigner l'ensemble de l'équipe ministérielle.

Nous rencontrerons aussi ce vocable employé pour caractériser des Ministres à portefeuille dans différents Etats de l'Amérique du Sud ainsi qu'au Japon et en Australie.

1° **L'Allemagne d'avant-guerre.** — A. — **LA PRUSSE.** — Depuis 1810 environ existait un Ministère d'Etat (Staatsministerium) formé par la réunion en Conseil des neufs ministres d'Etat placés chacun à la tête d'un département ministériel, ces ministres étant choisis par le roi dans les Chambres ou en dehors. Cet organisme fut maintenu par la Constitution du 31 janvier 1850 sous l'empire de laquelle la Prusse vécut jusqu'à la Guerre. Le Ministère d'Etat était présidé par le Chancelier, vice-présidé par l'un des

(1) Article 10 de la « Loi 3 de 1848 ».

membres du gouvernement et formait un véritable Conseil des Ministres possédant des attributions réglementairement déterminées. Mais bien que les Ministres eussent notamment pour attributions de contresigner tous les actes de gouvernement, et d'en assurer par là même la responsabilité, il ne faudrait pas voir dans cet organisme l'équivalent d'un cabinet parlementaire. Ce fut plutôt, et cela surtout depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, un simple comité des secrétaires du Roi : ses membres préparant obscurément la besogne du souverain tout puissant. Enfin, dernier fait à noter, indépendamment des Ministres d'Etat qui étaient les ministres chargés de la direction d'un département, le cabinet prussien pouvait aussi compter des ministres sans portefeuille auxquels on ôtait ainsi le souci de diriger un département ministériel.

Passons maintenant à différents

B. — ETATS PARTICULIERS de l'Allemagne d'avant-guerre.

a) *En Bavière.* — Le roi gouvernait avec la collaboration d'un Conseil d'Etat et d'un Conseil de 6 Ministres ayant nom Ministres d'Etat. Chaque branche devait être dévolue à un ministre et il n'était pas possible, constitutionnellement, de nommer des ministres sans portefeuille.

b) *Dans le Wurtemberg.* — Le Conseil des Ministres qui assistait le Roi était le Ministère d'Etat et se composait de 6 membres ayant, avec le titre de Ministres d'Etat, la réalité du pouvoir.

c) *Dans différents Grands Duchés ou Duchés : Hesse, Saxe Weimar, Eisenach, Brunswick.* — Les Grands Ducs ou Ducs communiquaient avec les Chambres par l'intermé-

diaire de 3 Ministres d'Etat dont la réunion formait le Ministère d'Etat.

2° **Allemagne d'après-guerre.** — De la mise en application de la Constitution de Weimar jusqu'au régime hitlérien.

A. — La PRUSSE était devenue une république et sa nouvelle Constitution en date du 30 novembre 1919 prévoyait, comme sous l'empire de la Constitution précédente, un cabinet appelé Ministère d'Etat et dirigé par un Ministre président élu par l'Assemblée (Landtag). Ce personnage nommait les autres membres du gouvernement lesquels portaient le titre de Ministres d'Etat (1).

B. — ETATS PARTICULIERS.

a) Les Constitutions des Etats d'*Anhalt* (2), de *Bade* (3), de *Brunswick* (4), de *Mecklembourg-Schwerin* (5) anciennement Duchés ou Grands Duchés prévoyaient un cabinet désigné par l'expression « Ministère d'Etat » et composé des Ministres d'Etat qui étaient les chefs des différents départements ministériels. Ces ministres étaient tous élus par une Assemblée, le Landtag, elle-même élue au suffrage universel.

b) Les Constitutions d'après guerre des Etats de *Mecklembourg-Strelitz* (6), de *Wurtemberg* (7), d'*Oïdenbourg* (8) pré-

(1) Article 44 de la Constitution du 30 novembre 1919.

(2) Article 27 de la Constitution du 18 juillet 1919.

(3) Article 52 de la « Loi relative à la Constitution Badoise » du 21 mars 1919.

(4) Constitution du 6 janvier 1922.

(5) Article 52 de la Constitution de l'Etat Mecklembourg Schwerin du 17 mai 1920.

(6) Loi fondamentale de l'Etat Mecklembourg Strelitz du 29 janvier 1919. Article 24.

(7) Constitution de Wurtemberg du 25 septembre 1919.

(8) Constitution de l'Etat libre d'Oldenbourg du 17 juin 1919.

voyaient également que le cabinet ou Ministère d'Etat serait composé de Ministres d'Etat mais ceux-ci au lieu d'être élus directement par le Landtag de chacun de ces Etats devaient être désignés soit par le Président de l'Assemblée soit par le Ministre Président élu par le Landtag.

c) La Constitution du pays de *Thuringe* (1) employait l'expression Ministère d'Etat pour désigner l'ensemble du cabinet mais ne spécifiait pas que les membres du gouvernement auraient le titre de Ministres d'Etat.

En Bavière, en Saxe et dans l'Etat de Hesse, on ne rencontrait plus dans les nouvelles constitutions, comme c'était le cas avant la guerre, le terme Ministre d'Etat en tant qu'équivalent de ministre à portefeuille.

3° *Etats sud-américains.* — Différentes nations de l'Amérique latine connaissent des Ministres d'Etat qui sont des Ministres à portefeuille.

A. — Ainsi l'article 49 de la Constitution de la République des Etats-Unis du BRÉSIL du 24 février 1891 précise nettement que « le Président a pour auxiliaires les Ministres d'Etat, agents de sa confiance, ministres à portefeuille ». Ceux-ci communiquent seulement par écrit avec le Congrès et ne peuvent être ni députés, ni sénateurs.

B. — Des articles des constitutions de divers autres Etats de moindre importance désignent les membres du cabinet par le vocable « Ministre d'Etat ». C'est le cas pour les Républiques du CHILI (2), du PÉROU (3), de l'EQUATEUR (4), de SALVADOR (5).

(1) Constitution du pays nouveau de Thuringe du 11 mars 1921.

(2) Constitution du 18 septembre 1925. Article 73.

(3) Constitution du 27 décembre 1919. Article 125.

(4) Constitution du 26 mars 1929. Article 90.

(5) Constitution du 13 août 1886. Article 85.

C. — Nous réservons une place à part à l'URUGUAY en raison de la curieuse organisation constitutionnelle du pouvoir exécutif de ce pays.

On y trouve, en effet, d'une part des Secrétaires d'Etat dépendant du Président de la République et de l'autre des Ministres d'Etat qui relèvent exclusivement du Conseil National d'Administration, ledit Conseil étant un organisme de 9 membres élus directement par le peuple et ayant pour mission de s'occuper de toutes les affaires administratives non réservées expressément au Président ou à un autre pouvoir.

Or le Président nomme seulement les ministres des Affaires Etrangères, de la Guerre, de la Marine et de l'Intérieur.

Le Conseil National désigne donc les Ministres d'Etat qui dirigeront les autres départements notamment le Travail, l'Industrie, les Finances, l'Assistance et l'Hygiène.

Ceux-ci, qui sont donc de véritables ministres à portefeuille, ont la charge, aux termes de l'article 113 de la Constitution du 15 octobre 1917, outre de surveiller la gestion administrative de leurs services, de préparer les projets de lois et de « faire exécuter la Constitution ».

4° Japon. — Les chefs des départements sont des Ministres d'Etat (1). Ils doivent donner leur avis à l'Empereur et « en sont responsables ». Ils sont assistés chacun d'un vice-ministre qu'ils nomment eux-mêmes.

5° Australie. — Les Ministres d'Etat, membres du Conseil exécutif fédéral, prévus par l'article 65 de la Constitu-

(1) Article 55 de la Constitution de l'Empire du Japon du 11 février 1881 qui établit dans ce pays un régime représentatif.

tion du 9 juillet 1900 sont essentiellement des ministres à portefeuille.

Après ces conceptions qui font du Ministre d'Etat soit un chef de gouvernement soit un ministre chargé de diriger un département ministériel nous allons passer à une autre toute différente et trouver, dans certaines nations, des personnages qui, bien que portant le même titre que ceux dont nous venons de voir le rôle, ne sauraient leur être comparés. Nous abordons, en effet, l'institution des Ministres d'Etat : ministres sans portefeuille. La première expression étant un euphémisme employé pour désigner des Ministres n'ayant la direction d'aucun département. Cependant nous consacrerons un paragraphe spécial à la Belgique et aux Pays-Bas. Dans ces nations, certes, les personnages ayant la qualité de Ministres d'Etat sont, au premier chef, des ministres sans portefeuille mais il est attaché à ces fonctions un caractère honorifique très marqué que nous ne retrouverons qu'à un moindre degré dans les autres pays qui connaissent ou ont connu des ministres sans portefeuille.

§ 3. — *Le Ministère d'Etat: Fonction honorifique.*

A. — BELGIQUE. — Aux termes de la constitution du 7 février 1831 modifiée le 15 octobre 1921, le roi règle le nombre et les attributions des départements ministériels. Il peut, en dehors des Ministres à portefeuille, nommer des Ministres d'Etat. Il le fait ordinairement pour récompenser une longue carrière consacrée au service du pays. Souvent ce titre est décerné aux hommes qui sont parvenus au premier plan de la vie parlementaire, soit comme Chefs de gouvernement ou ministres s'étant particulièrement signalés, soit en qualité de Présidents des Chambres. Parfois, de

hauts fonctionnaires ayant rendu des services exceptionnels en sont investis : ainsi, l'actuel gouverneur de la Banque de Belgique est Ministre d'Etat.

Ces personnages, qui jouissent de la confiance du Souverain, ont rang de ministres sans en exercer les fonctions : leur rôle consiste à éclairer le monarque de leurs avis et on pourrait, en cela, les comparer aux membres du Conseil privé Anglais.

Mais ce qui fait apparaître la distinction très nette qu'il convient d'établir entre les Ministres d'Etat Belges et les Ministres sans portefeuille portant ce titre et rencontrés par ailleurs, notamment en France à l'époque actuelle, c'est qu'ils ne délibèrent avec leurs collègues titulaires de portefeuilles et n'assument dans l'administration générale une part de responsabilité que s'ils ont été nommés, par décret spécial, membres du Conseil des Ministres. Ils ne font pas davantage partie d'un Conseil privé comme nous verrons que ce fut le cas en France sous la Restauration. Ainsi, sans responsabilité, sans attributions, sans traitement, le caractère honorifique de la fonction de Ministre d'Etat en Belgique apparaît nettement.

B. — PAYS-BAS. — Le Souverain peut, comme le roi des Belges, nommer, indépendamment des ministres à portefeuille, des Ministres d'Etat qu'il choisit parmi les personnalités politiques susceptibles, par leur talent ou leur expérience, d'apporter de précieux conseils de direction dans la gestion des affaires publiques. De hauts fonctionnaires peuvent également recevoir ce titre. En somme, dans ce pays, nous trouvons la même conception que la précédente : les Ministères d'Etat devant être considérés comme des postes honorifiques.

§ 4. — *Les Ministres d'Etat: Ministres sans portefeuille.*

Nous arrivons maintenant à l'examen des Ministres sans portefeuille lesquels sont parfois désignés par l'expression « Ministres d'Etat » et qui ont à la fois le rang et les prérogatives d'un ministre quelconque, à l'exclusion de celles qui résultent de la charge de direction d'un département : le caractère honorifique est moins marqué ici qu'en Belgique ou qu'aux Pays-Bas, par le fait même que la responsabilité politique de ces personnages égale celle de leurs collègues du cabinet. Leur création répond souvent aux mêmes idées que celles qui ont amené, à certaines époques, sous la 3^e République, à nommer des Ministres d'Etat dans notre pays et que nous examinerons en détail dans un chapitre ultérieur. Certains textes constitutionnels les prévoient explicitement : d'autres Constitutions sont muettes et, dans les pays soumis à ces dernières, se posent des questions de constitutionnalité qu'il conviendrait de résoudre en considérant les articles relatifs à la nomination des ministres dans ces Etats et surtout en tenant compte du régime constitutionnel adopté. Ainsi, la souplesse des constitutions, malgré le silence des textes, peut parfois amener à considérer comme constitutionnelle cette institution. Mais nous nous bornerons seulement dans ces courts développements consacrés au droit comparé à donner un bref aperçu de l'institution dans les pays où l'on rencontre des Ministres d'Etat : Ministres sans portefeuille.

1° **Diverses nations** ont connu sous l'Empire de Constitutions qui, pour des raisons très diverses, ne sont plus actuellement en application des ministres sans portefeuille.

EN AUTRICHE, la Constitution permettait la création de postes de ministres fédéraux sans portefeuille mais seule-

ment « dans des cas particuliers » (1) sans préciser davantage. On en rencontra, il y a quelques années, notamment dans le gouvernement que présidait le Chancelier Dollfus. D'autre part, avant même que la création de tels postes fut rendue possible par les textes constitutionnels, en octobre 1919, Michel Mayer avait été nommé Sous-Secrétaire d'Etat sans portefeuille chargé spécialement de la réforme constitutionnelle.

Par ailleurs l'article 54 de la Constitution déjà citée de MECKLEMBOURG SCHWERIN prévoyait sans donner de plus amples explications qu'à côté des Ministres chargés des départements et appelés Ministres d'Etat il pouvait « y avoir des Ministres sans portefeuille ».

De même la loi relative à la CONSTITUTION BADOISE qui, nous l'avons vu, faisait des membres du cabinet des Ministres d'Etat donnait au Landtag le droit d'adjoindre aux ministres à portefeuille des ministres sans portefeuille (Staatsräte) n'étant « chargés d'aucun service déterminé » (2). Dans ces deux derniers cas les vocables « Ministres d'Etat et Ministres sans portefeuille » loins d'être synonymes s'opposent très nettement.

On rencontrait également des Ministres sans portefeuille en RUSSIE avant la guerre ainsi qu'en Italie, du temps où ce pays était gouverné selon les règles du parlementarisme. En effet, l'ITALIE en 1848 s'était donné un « statuto » (3) établissant un régime parlementaire presque correct et d'ailleurs directement inspiré de la Charte française de 1830.

Parfois, et surtout dans les premières années qui suivi-

(1) Constitution fédérale du 1^{er} octobre 1920. Article 78.

(2) Article 52 de la loi relative à la Constitution Badoise du 21 mars 1919.

(3) « Statuto » du 4 mars 1848.

rent la mise en vigueur de cette Constitution, on trouva des Ministres sans portefeuille appelés aussi Ministres d'Etat, tout comme on en voyait en France au début de l'instauration du régime parlementaire alors que celui-ci connaissait certaines hésitations dans son fonctionnement. L'analogie est nette. Les Ministres d'Etat italiens faisaient partie du Cabinet. Quelquefois c'était le premier ministre qui ne s'était réservé pour lui-même la direction d'aucun département. Mais, le plus souvent, ces personnages étaient nommés soit pour accompagner le Roi devant l'ennemi, redoutable privilège, soit pour diriger devant les Chambres la discussion de projets importants.

EN TURQUIE, il nous faut remonter jusqu'à la Constitution de 1877 pour constater que le Cabinet présidé par le grand vizir, se composait d'une part de Ministres d'Etat ayant tous un portefeuille, d'autre part de Ministres d'Etat ayant tous un portefeuille, d'autre part de Ministres sans portefeuille presque tous anciens grands vizirs.

Avant d'aborder l'étude de l'état actuel de cette institution en Europe, nous voudrions signaler qu'en ESPAGNE sous l'empire des textes constitutionnels de 1876 on distinguait les Ministres « avec ou sans portefeuille ». Il était nettement indiqué que tous participaient, et cela dans tous les cas, à l'exercice du pouvoir exécutif. La seule différence résidait dans l'absence de département ministériel à diriger.

Mais les termes de la Constitution de 1931 ne nous semblent pas permettre la nomination de Ministres d'Etat sans portefeuille. En effet, à notre avis, l'article 87 de la Constitution Républicaine du 9 décembre 1931 qui dispose « Aux Ministres correspond la haute direction et la gestion des services publics, répartis dans les différents départements

ministériels » paraît lier nettement à la qualité de Ministre la charge d'un département ministériel. Cependant un Ministre sans portefeuille fait partie de l'actuel gouvernement de la République.

Le chef du cabinet a voulu, en effet, associer au pouvoir des représentants de chacun des groupes politiques composant la coalition gouvernementale et le nombre des départements se trouvant moins élevé que celui des personnages que l'on désirait faire entrer au Conseil des Ministres, on a eu recours à la nomination de Ministre sans portefeuille.

Nous signalerons aussi, à titre de curiosité terminologique, que le Ministre des Affaires étrangères d'Espagne a toujours porté le titre de *Ministro de Estado* : Ministre d'Etat.

2° Les Ministres sans portefeuille dans l'Europe contemporaine.

EN YOUGOSLAVIE, l'article 90 de la Constitution des 15-28 juin 1928 prévoit expressément la possibilité de nommer des ministres sans portefeuille : « Chaque ministre est, en principe, placé à la tête d'un département ministériel. Il peut toutefois y avoir des ministres sans portefeuille ».

EN ANGLETERRE, durant la guerre, on vit apparaître des personnages ayant cette qualité (*ministers without portfolio*) et correspondant assez exactement à ceux qui, à la même époque, portaient ce titre en France. Ils étaient membres du Comité de Guerre anglais sur lequel nous aurons à revenir lors de l'étude des Ministres d'Etat français de la Guerre. Ils disparurent après la cessation des hostilités mais en Grande-Bretagne, font toujours traditionnellement partie du ministère des personnages qui seraient désignés dans notre pays par l'appellation de « Ministres d'Etat » ou

de « Ministres sans portefeuille ». Ce sont le Lord Président du Conseil qu'il faut bien se garder de confondre avec le Premier Ministre, le Lord du Sceau privé et le Chancelier du Duché de Lancastre.

Depuis quelques temps, l'institution semble prendre en Europe un renouveau d'activité.

Ainsi, il y a quelques mois, le 19 mars 1938, EN TCHÉCOSLOVAQUIE, en considération de la situation à la fois extérieure et intérieure un parti important de l'opposition s'est rallié à la coalition gouvernementale et, comme il n'y avait pas de portefeuille disponible, on confia à l'un des membres de ce groupe un Ministère sans portefeuille : alors que la Constitution dispose seulement que « le Président fixe le nombre des Ministres » (1) ; le cas est en tous points analogue à celui de Jules Guesde en août 1914, que nous aurons l'occasion d'analyser au cours de l'étude des Ministres d'Etat sous la 3^e République. Ce qui montre de plus que cette solution n'était qu'empirique, c'est qu'on avait projeté en Tchécoslovaquie la création d'un Ministère de l'Economie Nationale dont le titulaire serait justement le Ministre sans portefeuille qui ne porterait donc ce titre que provisoirement.

Cependant cette institution persista puisque, tout récemment, au cours de la crise traversée par cet Etat, les cabinets constitués le 23 septembre et le 6 octobre 1938 comprirent respectivement 4 et 3 Ministres d'Etat et on s'accorde à reconnaître que certains de ces personnages peuvent jouer un rôle important dans l'impulsion à donner à la politique générale du pays.

Ces nominations furent faites, nous semble-t-il, pour concrétiser la collaboration de la plupart des partis pour ré-

(1) Article 64 de la Constitution Tchécoslovaque du 29 février 1919.

soudre les délicats problèmes d'ordre extérieur et d'ordre intérieur et aussi pour donner satisfaction, alors que tous les départements étaient déjà attribués, à certains groupes politiques dont on s'assurait ainsi le concours, le parti populiste slovaque par exemple, ainsi qu'à certaines organisations très populaires dans le pays, comme les Sokols, dont le président était l'un des quatre ministres sans portefeuille.

D'autre part, EN ROUMANIE, le 10 février 1938, la situation politique étant incertaine, un Cabinet d'union nationale fut formé (1), union nationale partielle il est vrai puisque n'en firent pas partie certains groupes politiques importants. Ce nouveau gouvernement comprit six Ministres sans portefeuille, qui prirent le titre de Ministres d'Etat et qui, appartenant à diverses fractions de l'Assemblée, furent tous antérieurement Président du Conseil. Leur présence au sein du gouvernement a eu pour but de symboliser l'union des partis. Nous trouverons une situation entièrement analogue quand nous aurons à traiter des Ministres d'Etat du Cabinet Briand d'octobre 1915.

La désignation de ces Ministres d'Etat est constitutionnelle dans la mesure où elle a été autorisée par une loi. En effet, les articles 88 et 93 de la Constitution Roumaine du 29 mars 1923 donnent au roi le droit de nommer et révoquer les ministres mais exigent une loi spéciale pour toute création de fonction nouvelle.

Par ailleurs, le nouveau gouvernement HONGROIS formé dans le courant de mai 1938 a dans son sein un ministre sans portefeuille nommé pour des raisons presque identiques à celles qui amenèrent en 1914 la désignation de Jules

(1) Cabinet présidé par le Patriarche Miron Cristea.

Guesde, savoir : un nombre de départements plus petit que celui des personnages que l'on juge utile de voir dans l'équipe ministérielle.

En Allemagne, où la technique constitutionnelle est si mouvante depuis ces dernières années, nous trouvons un ancien chef de département demeuré Ministre d'Etat bien que ne dirigeant plus ses services et, en cette qualité, siégeant au Conseil privé créé tout récemment par le Chancelier.

Nous terminerons par l'ESTHONIE organisée démocratiquement par sa Constitution de 1920 et qui, sous le nom de Secrétaire d'Etat, a créé une institution presque en tous points semblable à celle du Ministre d'Etat sous le deuxième Empire, tout au moins dans la période qui va de 1852 à 1863.

En effet, auprès du gouvernement de la République, est créée une chancellerie d'Etat (1), placée sous la surveillance du Président de la République et qui est dirigée par un Secrétaire d'Etat lequel doit contresigner tous les actes d'exécution faits par le Gouvernement et qui doivent au préalable avoir été signés par le Chef de l'Etat et le Ministre compétent.

Après avoir constaté que l'expression « Ministre d'Etat » a été employée pour désigner des personnages ayant des rôles très différents à jouer dans la vie politique et, étant donné que nous allons étudier ultérieurement cette institution fonctionnant sous deux régimes totalement différents, d'abord sous un régime autoritaire, le Second Empire, et ensuite sous la 3^e République, dans le cadre du gouvernement parlementaire, nous voudrions examiner brièvement, en nous inspirant des développements précédents, pour conclure ce chapitre de Droit comparé, quelles formes de gou-

(1) Article 65 de la Constitution de 1920.

vernement avaient admis les pays dans lesquels se rencontra ce rouage gouvernemental.

Les pays gouvernés selon les règles du parlementarisme n'ont pas connu des Ministres d'Etat ministres à portefeuille. Ces personnages furent nommés dans des Etats fédéraux tels l'Allemagne d'avant-guerre et de Weimar, le Brésil, l'Australie, ou dans des Etats ayant adopté le régime représentatif, diverses républiques sud-américaines par exemple.

Mais des pays gouvernés parlementairement ont connu les trois autres conceptions possibles de l'institution des « Ministres d'Etat » savoir, chef du gouvernement, poste honorifique, ministre sans portefeuille.

C'est ainsi que les Etats ayant adopté cette dénomination pour désigner soit le chef du cabinet soit le titulaire d'un poste surtout honorifique sont, en règle quasi générale, des pays parlementaires mais de petite ou moyenne importance.

Quant à l'institution des ministres sans portefeuille désignés soit par cette expression soit par celle de Ministre d'Etat elle s'est rencontrée dans de nombreuses grandes nations dont la plupart avaient admis le gouvernement de cabinet, France, Grande-Bretagne, Tchécoslovaquie, Italie du Statuto de 1848 notamment.

Nous remarquerons surtout que cette institution a surtout été mise en pratique dans des périodes exceptionnelles de crise intérieure ou de guerre pour donner une force plus grande au cabinet. C'est le cas de la France, de l'Angleterre pendant la guerre et aussi actuellement de la Tchécoslovaquie, de la Roumanie (1) et de l'Espagne.

(1) Il est à noter que la Roumanie, depuis la mise en vigueur de la nouvelle Constitution du 21 février 1939, n'applique plus les principes traditionnels de la démocratie parlementaire.

Au sujet des ministres sans portefeuille rencontrés en Italie dans les premières années qui suivirent la mise en application du Statuto de 1848, nous signalerons que leur nomination s'explique par les hésitations d'un régime parlementaire à ses débuts et nous allons voir dans le chapitre réservé à l'histoire de l'institution quelle grande analogie il existe entre ces personnages et les ministres sans portefeuille français des premières années de la Restauration dont la désignation doit également être considérée comme l'une des manifestations d'un parlementarisme à ses débuts dont les règles essentielles ne se sont pas encore dégagées nettement.

L'impression qui se dégage de ces développements est que le terme « Ministre d'Etat » est une expression vague employée pour désigner des membres du pouvoir exécutif mais dont les attributions vont de la simple fonction honorifique à la direction du gouvernement.

Et nous allons bientôt constater que la curieuse institution sui-générís du Ministre d'Etat sous le 2^e Empire va successivement réunir toutes les caractéristiques que nous avons trouvées à l'Etranger. Nous verrons, en effet, que ce personnage peut être considéré d'abord comme un ministre ayant des fonctions honorifiques et un département spécial à diriger puis comme un ministre sans portefeuille pour devenir en fait, le véritable chef du gouvernement.

CHAPITRE II

HISTORIQUE

LES MINISTRES D'ÉTAT DE L'ANCIENNE MONARCHIE JUSQU'AU SECOND EMPIRE

Après avoir essayé de donner un bref aperçu sur l'institution des Ministres d'Etat dans différentes nations, nous voulons, avant d'aborder l'étude détaillée du rôle de ces personnages de 1852 à nos jours, tenter de dire ce qu'ils furent, dans notre propre pays, avant le début du Second Empire, en un mot situer l'institution dans le temps après l'avoir fait dans l'espace. Nous constaterons à nouveau que ce terme a servi pour désigner des personnages ayant eu des attributions très diverses.

De plus, si le précédent chapitre ne présentait guère que l'intérêt qui s'attache toujours aux études de Droit comparé, celui-ci nous permettra de tirer d'utiles enseignements, non pour l'étude de l'institution par trop atypique des Ministres d'Etat sous le Second Empire, mais pour celle des Ministres sans portefeuille de la 3^e République désignés sous ce vocable. Nous lui trouverons en effet de lointains précédents notamment sous la Restauration et la

Monarchie de Juillet et nous pourrons ainsi constater que le régime parlementaire, en pleine maturité, après 40 années de fonctionnement ininterrompu de 1875 à 1914, a revivifié une institution considérée dans le premier tiers du XIX^e siècle, comme un accident momentané du gouvernement de cabinet naissant.

Nous commencerons par réserver un paragraphe aux Ministres d'Etat de l'Ancienne Monarchie.

§ 1. — *Les Ministres d'Etat sous l'Ancien Régime.*

Après la période féodale, l'autorité du Roi s'était affirmée de plus en plus pour aboutir rapidement à la Monarchie absolue. C'est au moment où les institutions monarchiques se seront organisées et précisées que nous situerons cet exposé.

Dès le XVII^e siècle, le gouvernement central du Royaume de France comportait d'une part un groupe de hauts fonctionnaires chargés de faire exécuter les décisions du monarque et dont le rôle peut être, en gros, comparé à celui de nos ministres actuels, d'autre part un Conseil délibérant divisé en plusieurs sections auquel le Roi soumettait pour recueillir des avis les diverses affaires extérieures ou intérieures du pays. En effet, bien qu'on puisse affirmer que l'absolutisme était de l'essence de l'Ancien Régime, les décisions du Monarque n'étaient rendues qu'après une étude minutieuse faite par un Conseil : le Gouvernement à Grand Conseil était la règle.

Le Conseil perdit rapidement son unité première pour se diviser en quatre sections principales qui eurent nom : Conseils d'Etat ou d'en Haut, des Dépêches, des Finances, privé ou des parties et c'est dans la plus importante de ces sections du Conseil du Roi, dans le Conseil d'Etat, véri-

table organe de gouvernement, que nous allons trouver des Ministres d'Etat : on y discutait tout ce qui avait trait aux Affaires étrangères et aussi les plus importantes questions de politique intérieure. La composition de ce Conseil, qui fut toujours très peu nombreux, était laissée à l'entière discrétion du roi ; aucun membre n'en faisait partie de droit et la convocation n'était valable que pour une seule séance.

Les membres du Conseil d'en Haut prenaient le titre de Ministres d'Etat qu'ils conservaient leur vie durant, même lorsqu'ils avaient, depuis longtemps, cessé d'assister aux délibérations. Il faut bien se garder de confondre ces personnages avec les Secrétaires d'Etat qui seuls étaient des chefs de département mais qui ne devenaient Ministres d'Etat que s'ils avaient reçu ce titre par un acte spécial du souverain. Et, sauf le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, ils ne le recevaient pas toujours ! (1)

Les Ministres d'Etat faisaient également partie du Conseil des Dépêches lequel connaissait des affaires courantes de l'administration intérieure et ils siégeaient également à cette sorte de tribunal d'honneur qu'était le Conseil de Guerre.

Muel (2) pense que ce titre était purement honorifique et qu'il était donné, en témoignage d'estime et de satisfaction, aux anciens Ministres Secrétaires d'Etat bien en cour et aux anciens hauts dignitaires.

Certes, les Ministres d'Etat n'avaient aucun pouvoir de décision, les Conseils ne donnant que des avis au Monarque qui décidait librement, et ils ne possédaient pas, non plus, l'autorité effective que peut donner la direction d'un département ministériel.

(1) Esmein, *Histoire du Droit Français*, p. 459.

(2) Dans « Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France depuis 100 ans ». Edition de 1893.

Mais il ne faut pas oublier qu'ils avaient accès au Conseil d'en Haut, organisme qui définissait la politique générale du Royaume et lui donnait l'impulsion voulue. Aussi, nous pensons que, tout au moins sous le règne de certains souverains, il n'y avait pas là uniquement une institution purement honorifique et leur influence, surtout si l'on considère la forte personnalité de quelques-uns de ces Ministres d'Etat, a pu être parfois décisive pour l'orientation à donner à la politique générale du pays, tant extérieure qu'intérieure. Leur seule faiblesse résultait du fait qu'ils n'assistaient au Conseil que sur convocation spéciale laquelle pouvait ne pas être renouvelée. En pratique d'ailleurs les mêmes personnages réapparaissaient presque constamment ; ce qui donnait ainsi une certaine unité à ce Conseil qui se maintint sous cette forme jusqu'à l'effondrement de la Monarchie.

Ce n'est maintenant que sous la Restauration que nous retrouverons des Ministres d'Etat. Cependant, si le terme n'est pas employé sous le Premier Empire, on rencontrait à cette époque de grands dignitaires dont la réunion formait le Grand Conseil de l'Empire et qui, somme toute, correspondaient en gros aux membres du Conseil d'en haut à cela près que ces personnages n'eurent jamais qu'un rôle honorifique : leur influence sur le sens de la politique fut, en effet, toujours nulle.

Mais le vocable est à nouveau employé dans l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 et dans le Projet d'Acte Constitutionnel présenté par la Commission Centrale de la Chambre des représentants le 29 juin 1815, textes qui n'eurent d'ailleurs qu'une fortune tout à fait relative, Waterloo ayant eu lieu 18 jours après la pro-

clamation de l'Acte et les autres textes n'ayant jamais existé qu'à l'état de projet.

Quoiqu'il en soit nous dirons quelques mots sur la nouvelle conception de l'institution des Ministres d'Etat qui apparaissait au travers de ces textes et qui présentait des analogies avec celle des Ministres sans portefeuille et du Ministre d'Etat du Second Empire.

§ 2. — *Les Ministres d'Etat tels qu'ils étaient prévus dans l'Acte Additionnel aux Constitutions de l'Empire et dans le Projet d'Acte Constitutionnel présenté par la Commission Centrale de la Chambre des représentants le 29 juin 1815.*

Cet acte, contrairement à ce que son nom pourrait laisser supposer, ne complétait pas les Sénatus Consultes qui avaient organisé l'Empire mais établissait un régime nouveau, copiant sur certains points la Charte de 1814, dans lequel les Ministres pouvaient être membres des Assemblées, Chambre des Pairs et Chambre des représentants et étaient responsables des actes du Gouvernement ; les dits actes devant tous être contresignés par un Ministre à département.

Cependant ce n'était pas le régime parlementaire qu'instaurait l'acte car, entre autres dispositions contraires à ce mode de gouvernement, il décidait que l'Empereur communiquerait avec les Assemblées par l'intermédiaire de Ministres d'Etat sans portefeuille ou de Conseillers d'Etat et non par les Ministres à département qui, eux, n'étaient appelés à paraître au sein des Chambres que dans le cas d'une mise en accusation. Les Ministres d'Etat étaient ainsi chargés d'établir la liaison entre les pouvoirs publics : c'est, disons-le tout de suite, le même rôle qu'ils vont jouer à partir de 1852. En 1815, ils auraient pu participer aux discus-

sions mais ils n'avaient voix délibérative que lorsqu'ils appartenaient à l'une des Deux Assemblées.

Nous serons très bref en ce qui concerne les Ministres d'Etat que prévoyait le projet du 29 juin 1815 qui fut rédigé pendant la période de désarroi et de tractations qui se situe entre l'abdication de Napoléon I^{er} et le retour des Bourbons. Ce texte instituait un régime parlementaire correct dans son ensemble : Deux Chambres, Ministres responsables et pouvant être membres des Assemblées. Mais à côté des Ministres à département qui avaient le droit de soutenir les propositions de lois du gouvernement devant les deux Chambres, l'article 44 spécifiait, on ne sait trop pourquoi, que la discussion des projets dûs à l'initiative gouvernementale pouvait être également confiée à des Ministres d'Etat dont on ne comprend pas du tout l'utilité du moment que les Ministres à département pouvaient participer aux débats législatifs.

§ 3. — *Les Ministres d'Etat et les Ministres sans portefeuille sous la Restauration.*

Si de nos jours les expressions « Ministre d'Etat » et « Ministre sans portefeuille » peuvent être considérées comme synonymes, il n'en était pas de même sous la Restauration où nous allons nous trouver en présence de deux institutions bien distinctes, la première étant si peu dans la norme du parlementarisme qu'elle a pu être qualifiée de « parasite » (1) du gouvernement de cabinet, la seconde, au contraire, celle des Ministres sans portefeuille, ayant eu pour but d'assurer la continuité du fonctionnement d'un

(1) Joseph Barthélémy, *Introduction du régime parlementaire en France*. Edition 1904.

régime à ses débuts et dont les règles classiques ne s'étaient pas encore complètement dégagées.

Les Ministres d'Etat sous la Restauration présentaient une analogie assez marquée avec ceux que nous trouvons actuellement en Belgique. C'étaient des personnages qui recevaient du roi ce titre, marque de la confiance personnelle du monarque, et qui leur donnait entrée au Conseil Privé. Ce conseil, organisme distinct du Conseil des Ministres, devait être considéré, tout au moins en théorie, en quelque sorte comme un ministère au-dessus du ministère, un surministère ; mais il fut vite sans existence effective car, dans un pays dont les institutions politiques sont arrivées à un degré de développement avancé, l'irresponsabilité entraîne fatalement l'inactivité.

Durant les toutes premières années de la Restauration, ils étaient autorisés à prendre part aux Conseils des Ministres responsables (1) mais ils furent bientôt confinés au Conseil Privé et leurs attributions devinrent alors presque uniquement honorifiques. Une ordonnance de 1824 (2) leur donna entrée au Conseil d'Etat conjointement avec les princes de la famille royale et les Ministres Secrétaires d'Etat. Mais là aussi leur rôle fut très réduit sinon inexistant. Ils bénéficiaient au début d'avantages pécuniaires appréciables mais ceux-ci allèrent rapidement en s'amenuisant. Ainsi dans les toutes premières années de la Restauration ils étaient 24 et recevaient chacun un traitement annuel de 24.000 fr. qui fut successivement réduit d'un tiers puis d'une moitié.

En 1830, leur nombre était passé à 50 environ par suite

(1) Une ordonnance du 19 août 1817 fixe à 4 au plus le nombre des Ministres d'Etat pouvant participer aux Conseils de Cabinet.

(2) Ordonnance du 26 août 1824.

du fait que les Ministres démissionnaires recevaient en général ce titre mais au budget du ministère de la Justice figurait seulement un crédit total de 200.000 fr. destiné à être réparti entre ces personnages.

Duvergier de Hauranne demanda d'ailleurs la suppression de ce crédit en alléguant que tout traitement devait correspondre à une fonction et que les Ministres d'Etat n'avaient qu'un titre (1). Remarquons ici que c'est pour le même motif que, pendant la guerre, nous verrons un député demander à la Chambre de ne pas allouer de traitement aux Ministres sans portefeuille.

On pourrait soutenir qu'ils auraient pu jouer un rôle effectif en participant aux délibérations gouvernementales et aux débats parlementaires. Certes, par intermittence, les Ministres d'Etat manifestèrent une certaine activité ; c'est ainsi que, sous la première Restauration, l'un deux, Ferrand fut chargé de rédiger l'exposé des motifs d'un projet de loi relatif aux biens des émigrés non encore vendus (2). Mais si en droit ils auraient pu participer activement à la vie politique du pays, en fait, leur absence de responsabilité les condamnait à une prudente réserve.

L'institution était d'ailleurs assez peu nettement déterminée et traduisait bien les hésitations d'ordre constitutionnel de l'époque. Ainsi, certains avaient la direction de services administratifs non érigés en ministères. Nous citerons Saint Cricq qui fut Président du Conseil Supérieur du Commerce et des Colonies et Vatimesnil qui fut Grand Maître de l'Université. Il n'existe donc aucune analogie entre ces personnages et ceux qui, sous la 3^e République, portèrent le titre de Ministres d'Etat.

(1) Joseph Barthélémy, *Introduction du régime parlementaire en France*.

(2) Eugène Pierre, *Histoire des Assemblées politiques en France*.

Quant à la création de Ministres sans portefeuille, ce fut une mesure de circonstances, motivée par le changement de majorité de 1820 consécutif à la loi du double vote. La nouvelle Chambre était ultra alors que les libéraux étaient au pouvoir ; la solution logique eût été la constitution d'un cabinet s'appuyant sur la majorité issue des élections mais on chercha, par divers moyens, à écarter cette nécessité notamment en ne procédant qu'à un remaniement ministériel, et c'est ainsi qu'on aboutit à la nomination de Ministres sans portefeuille. Les uns avaient d'abord proposé de pratiquer l'inflation ministérielle en augmentant le nombre des départements. Les autres auraient donné volontiers à l'un des chefs les plus marquants du parti ultra, la présidence du Conseil de l'Instruction Publique mais ce n'était là qu'un haut poste administratif ne donnant pas entrée au Conseil. On finit par se mettre d'accord pour attribuer aux hommes les plus en vue de la nouvelle majorité Villèle et Corbière (1) auxquels on adjoignit Lainé des postes de Ministres sans département mais ayant entrée au Conseil des Ministres.

Ils furent donc des gouvernants et non des agents : ils participèrent au gouvernement et non à l'administration (2). Mais ce qui les caractérisa au premier chef, ce fut le fait qu'ils continuèrent en qualité de députés à faire partie des Commissions parlementaires chargées de contrôler le Ministère. Il y a là une véritable hérésie constitutionnelle. Cette situation paradoxale fut soulignée le 7 février 1821 par Casimir Périer. De son côté, Benjamin Constant déposa, mais en vain, une motion tendant à la cessation de cette irrégu-

(1) Bien qu'étant nommé ministre secrétaire d'Etat sans portefeuille, Corbière gardait la présidence du Conseil de l'Instruction publique.

(2) Joseph Barthélémy, *Introduction du régime parlementaire en France*.

larité. Ces personnages disparurent assez rapidement et le chef de la majorité Villèle fut appelé à prendre le pouvoir le 14 décembre 1831 : on rentra ainsi dans les limites du régime parlementaire.

Cependant, considérée en elle-même, cette institution ne peut être qualifiée d'inconstitutionnelle ; elle est seulement contraire à une ordonnance royale de 1815 qui réservait l'entrée du Conseil aux Ministres à département (1).

Cet expédient qui fut éphémère sous la Restauration, ne peut s'expliquer que par les hésitations d'un parlementarisme à ses débuts mais il est piquant de constater que, après quarante ans environ d'application ininterrompue des lois constitutionnelles de 1875, la combinaison des Ministres sans portefeuille sera reprise sous la 3^e République avec le dessein d'associer aux destinées du Cabinet non des membres d'une majorité n'étant pas au pouvoir mais les éléments les plus représentatifs de la minorité.

§ 4. — *Les Ministres d'Etat et sans portefeuille sous la Monarchie de Juillet.*

C'est par eux que nous terminerons cet aperçu historique.

La Monarchie de Juillet à ses débuts ne connut pas de Ministres d'Etat ; ceux-ci furent même supprimés explicitement par ordonnance dès le mois d'août de 1830, mais on nomma des Ministres sans portefeuille, surtout dans les premiers mois du règne.

Toutefois en 1842, Louis Philippe, dans le but de récompenser ceux qui avaient rendu à l'Etat des services éminents revivifia l'institution des Ministres d'Etat (2). Ils étaient appelés à entrer dans le Conseil privé du roi qui

(1) Joseph Barthélémy, *Introduction du régime parlementaire en France.*

(2) Ordonnance du 23 décembre 1842.

devait se composer des princes de la famille royale ayant la majorité, des Ministres Secrétaire d'Etat en exercice et de ceux des Ministres qui auraient reçu une convocation spéciale du Roi.

En fait ces postes étaient uniquement honorifiques ; ils ne pouvaient alors être choisis par le Roi que dans un certain nombre de catégories de personnes fixées par l'ordonnance. Il fallait, pour recevoir ce titre, avoir été Ministre secrétaire d'Etat, Chancelier de France, Président d'une des Chambres, Grand Chef militaire, Grand Chancelier de la Légion d'honneur, Ambassadeur, haut Magistrat. Leur rôle dans les affaires publiques fut d'ailleurs quasi inexistant.

Quant à la création de Ministres sans portefeuille elle répondait, sensiblement, aux mêmes conceptions que celles qui ont amené la désignation de Ministres sans portefeuille dénommés Ministres d'Etat sous la 3^e République pendant la Guerre et dans certains récents gouvernements : d'où l'intérêt qui s'attache, pour notre sujet, à l'étude de cette institution du règne de Louis Philippe.

Dès les premiers temps de la Monarchie de Juillet la composition du ministère est rigoureusement orthodoxe. Le gouvernement parlementaire s'est définitivement acclimaté dans notre pays, ses règles sont presque complètement fixées ; nous ne trouvons plus ces incertitudes constatées sous la Restauration qui faisaient entrer dans le Conseil des Ministres des personnes autres que les Ministres.

Cependant, juste après la Révolution de 1830, nous trouvons une période de transition très courte, que l'on peut situer assez exactement entre le 11 août et le 2 novembre 1830, pendant laquelle on ne veut pas encore appliquer strictement les grands principes dont l'ensemble forme le parlementarisme.

Ainsi Louis Philippe tout en maintenant La Fayette dans le ministère du 11 août 1830 avec une situation à vrai dire, assez mal définie (La Fayette y figurait non en qualité de Ministre mais en tant que Commandant Général des Gardes Nationales) (1), ne crut pas pouvoir en écarter des personnages dont on comprendra l'importance et l'influence quand on saura qu'ils avaient nom Dupin, Casimir Périer, Laffitte et Bignon. Des postes de Ministres sans portefeuille leur furent attribués.

D'autre part il n'y eut pas dans ce premier gouvernement de la Monarchie de Juillet de Président du Conseil, c'est le roi qui dirigea exclusivement les délibérations du cabinet pendant quelques mois.

La situation de ces quatre Ministres sans portefeuille était d'ailleurs si peu nettement définie que deux d'entre eux, Casimir Périer d'abord, Laffitte ensuite cumulèrent avec leur titre de Ministre les fonctions de Président de la Chambre (2).

Mais le 2 novembre 1830 fut constitué un nouveau ministère présidé par Laffitte et qui ne comprit que des Ministres chargés de la direction d'un département. Ainsi, sous la Monarchie de Juillet, le fonctionnement normal du gouvernement de cabinet a donc eu pour résultat d'éliminer presque complètement les Ministres sans portefeuille des Ministères qui se succédèrent au pouvoir. En effet, du 2 novembre 1830 à 1848 nous ne trouvons qu'un seul autre exemple de personnage s'étant vu conférer ce titre. C'est l'Amiral de Rigny qui, le 12 mars 1835, fit partie du cabinet de Broglie en qualité de Ministre sans portefeuille. Il

(1) Gidel, *Rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif*. (Cours de Doctorat 1936-37).

(2) Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*.

était depuis quelques années, presque sans interruption, Ministre de la Marine et venait d'être remplacé à la tête de ce département par l'amiral Duperré. Cependant on n'avait pas voulu éliminer du gouvernement le vainqueur de Navarin et c'est ainsi que l'amiral de Rigny fut nommé Ministre sans portefeuille.

Les Ministres sans portefeuille de la Monarchie de Juillet participaient à la vie du ministère et leur rôle consistait à aider leurs collègues à la tribune et à les appuyer de leur influence et de leurs connaissances dans les Conseils du gouvernement. On peut d'ailleurs constater que, dans les débats législatifs Dupin et Casimir Périer intervinrent pour soutenir le gouvernement (1). Louis Philippe pensait qu'ils rempliraient d'autant mieux leur mission qu'ils étaient déchargés de « l'embarras » (c'est le terme employé par le monarque), de diriger des services.

Le roi, quand il fit appel à ce titre à la collaboration de Dupin après lui avoir exposé ce qu'il attendait des Ministres sans portefeuille ajouta même qu'ils seraient « sans responsabilité » (2) ce qui semble tout à fait contestable en ce qui concerne la responsabilité politique de ces personnages dont le rôle consistait justement à soutenir le gouvernement à la destinée duquel ils étaient attachés. Leurs interventions pouvaient sans nul doute, surtout si l'on tient compte de l'influence qu'ils possédaient aux Assemblées, engager la vie même du Cabinet et l'obliger à démissionner en entier en cas de blâme.

Quoiqu'il en soit, nous retiendrons surtout que les Ministres sans portefeuille de la Monarchie de Juillet furent choisis parmi les hommes politiques les plus influents de l'épo-

(1) Deslandres, *Histoire Constitutionnelle de la France*. Tome II, p. 243.

(2) *Id.*

que, pour étayer, pour donner plus de force au Cabinet : cette conception, nous la retrouverons en partie en 1915 et en étudiant la composition de certains ministères tout récents.

Sous la Seconde République, on ne trouve aucun exemple de Ministre d'Etat ou de Ministre sans portefeuille.

TITRE I

LES MINISTRES D'ÉTAT SOUS LE SECOND EMPIRE

TITRE I

LES MINISTRES D'ÉTAT SOUS LE SECOND EMPIRE

Après avoir essayé de dégager ce que fut l'institution des Ministres d'Etat dans différents pays à diverses époques et ce que cette expression a signifié en France depuis les jours fastes de l'Ancienne Monarchie jusqu'au Second Empire exclusivement, nous en arrivons à l'examen détaillé des rôles théorique et pratique joués par ces personnages de 1852 à 1869.

Nous nous proposons de diviser ce titre en quatre chapitres.

Dans le premier, qui sera en quelque sorte un prolongement du chapitre consacré à l'historique, nous voudrions décrire, très sommairement, les institutions constitutionnelles du 2^e Empire, insister quelque peu sur leur évolution qui va du Césarisme au Parlementarisme et sur la condition des Ministres tout au long de cette période de notre histoire. Nous aurions ainsi situé le milieu dans lequel nous allons voir naître, croître, dépérir et mourir les Ministres d'Etat de Napoléon III.

Dans le second nous examinerons ce qu'ils furent depuis la date de la création, en janvier 1852 jusqu'en juin 1863.

Le troisième chapitre sera consacré au Ministre d'Etat, deuxième formule, de juin 1863 à la suppression de ce personnage en juillet 1869.

Nous avons adopté cette date de 1863 pour séparer nos deux chapitres alors que la première grande étape de l'évolution de l'Empire, celle qui constitue une cassure nette, se situe le 24 novembre 1860 date du décret qui éclate brusquement à un moment où l'on peut considérer que Napoléon III est encore libre de ses mouvements et peut ou non, à sa volonté, s'engager dans la voie des réformes libérales ou s'en tenir au statu quo ; plus tard sa liberté d'action sera davantage conditionnée par les événements politiques.

Mais si nous avons été amené à choisir de préférence cette date du 23 juin 1863, c'est parce que, pour le sujet qui nous occupe, la date la plus importante n'est pas le 24 novembre 1860, mais bien le 23 juin 1863.

En effet, à ce moment précis, nous enregistrons la suppression des Ministres sans portefeuille créés le 24 novembre 1860 et le transfert de leurs attributions au Ministre d'Etat dont l'importance croît en même temps qu'évolue l'Empire mais avec un certain retard. Dès 1863, ce personnage allait voir se concentrer en lui la totalité des pouvoirs accordés trois ans auparavant à plusieurs Ministres : il devenait, dès lors, au vu et au su de tout le monde, comme nous le verrons, une personnalité politique de premier plan, chef de fait du gouvernement. Le vocable de Ministre d'Etat était bien maintenu mais c'est une institution nouvelle qui, avec un titre ancien, voyait le jour.

Il n'y a guère en effet qu'une similitude de nom entre le Ministre d'Etat de 1852, dont nous essaierons de mon-

trer qu'il fut à la fois et Ministre et Secrétaire de l'Empereur, et le puissant et haut personnage portant ce titre qui, de 1863 à 1869, dirigera la politique du pays et sera même qualifié en 1867, par Emile Ollivier, avec peut-être un peu d'exagération qu'il faut mettre sur le compte de la passion politique de « Vice-Empereur sans responsabilité ».

C'est à la fin de ce chapitre traitant du Ministre d'Etat de 1863 à 1869 que nous placerons l'examen d'ensemble de la question de la responsabilité du Ministre d'Etat : pour des raisons d'unité nous n'avons pas cru devoir placer dans le chapitre second les développements, d'ailleurs courts, relatifs à la responsabilité de ce personnage de 1852 à 1863.

Enfin, l'étude théorique de cette institution serait bien abstraite et, à notre avis, incomplète si nous ne tracions pas ce que furent et ce que firent les Ministres d'Etat de Napoléon III. Nous pourrons alors constater que, comme il arrive très souvent, les textes d'ordre constitutionnel ne valent que par la personnalité de ceux qui sont chargés de les appliquer ou de s'y soumettre. C'est pourquoi, avant de porter un jugement d'ensemble sur cette question, nous avons cru devoir réserver un chapitre à l'étude des faits dans lequel, après avoir esquissé un portrait sommaire de ceux qui portèrent ce titre nous rechercherons le rôle effectif qu'ils jouèrent tout au long du Second Empire.

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL DU SECOND EMPIRE

Nous prendrons évidemment pour base la Constitution du 14 janvier 1852 et nous tracerons à grands traits l'évolution qui finira par aboutir à l'Empire parlementaire lequel n'aura pour ainsi dire pas le temps de fonctionner normalement. Nous terminerons par un exposé de la situation des Ministres de 1852 à 1870.

§ 1. — *Caractéristiques de la Constitution de 1852.*

Dès le résultat du plébiscite du 14 décembre 1851 une commission au sein de laquelle figurait notamment Rouher dont nous verrons par la suite le rôle de premier plan qu'il joua en tant que Ministre d'Etat, fut chargée de préparer la Constitution. Le travail demeurant stérile, Rouher, sur les instances du Prince Président rédigea, en vingt-quatre heures a-t-on dit, un projet qui, après son adoption par la Commission fut accepté par Louis Napoléon (1).

Ce projet devint la Constitution du 14 janvier 1852, renou-

(1) P. de La Gorce, *Histoire du Second Empire*, I, p. 25.

velée de celles du Consulat et du 1^{er} Empire, centralisée à souhait et dirigée spécialement contre le régime parlementaire qui venait d'être expérimenté en France et que le neveu de l'Empereur dédaignait souverainement tout en se piquant de libéralisme.

Cette constitution établissait en fait la dictature. La responsabilité du Prince Président y était bien affirmée en termes explicites mais elle n'était mise en jeu que par des plébiscites renouvelés des coutumes napoléoniennes, mais dont on a pu dire qu'ils sont toujours de véritables moyens pour le peuple de se soumettre à la volonté du César avec la conviction qu'il lui impose sa volonté propre (1). Mais si la responsabilité de Louis Napoléon Bonaparte était illusoire, son autorité, elle, était tout à fait effective.

Cependant, quelle que soit sa valeur intrinsèque, il faut reconnaître objectivement que la Constitution de 1852 laissait la voie largement ouverte aux améliorations : 15 années plus tard, il n'en restera presque plus rien.

Elle prévoyait trois Assemblées : un Conseil d'Etat chargé d'élaborer les projets de lois et de les présenter ensuite à l'acceptation du Corps législatif.

Un corps législatif, élu au suffrage universel, qui devait voter les lois et les impôts mais ne possédait ni droit d'initiative ni droit d'amendement. Cependant le fait que l'essentiel des attributions d'une Assemblée législative : le vote des lois et des impôts, était consacré, pouvait amener à penser que toutes les autres lui seraient progressivement rendues.

Un Sénat avait pour mission d'examiner les lois seulement sous le rapport de la Constitutionnalité et de modifier, de concert avec le Gouvernement, la Constitution, sauf dans

(1) Berton, *Evolution constitutionnelle du 2^e Empire*. Thèse Paris 1895.

ses bases fondamentales pour le changement desquelles l'appel au peuple devait être pratiqué.

Les ministres, sur lesquels nous reviendrons un peu plus longuement, n'étaient, pour reprendre les propres termes employés par Louis Napoléon dans sa proclamation au Peuple Français, que les « auxiliaires honorés et puissants de sa pensée ».

§ 2. — *Evolution Constitutionnelle de l'Empire.*

Pendant plusieurs années, la France courba l'échine : rien ne vint se mettre en travers des desseins d'ailleurs si mystérieux de l'Empereur. Mais Napoléon III fut amené, tant de son propre chef que par les vicissitudes de la politique étrangère, économique et intérieure, à rendre, par paliers successifs, aux Français la liberté qu'il leur avait confisquée. Le point de départ fut en 1852 le Césarisme, ce despotisme à la moderne s'accommodant de la souveraineté nationale et des principes de la Révolution, dont Jules Simon a pu dire que c'était « la démocratie sans la liberté » et le point d'arrivée fut en 1870, peu avant les désastres qui entraînèrent l'effondrement du régime, l'établissement d'un régime parlementaire presque orthodoxe. Des périodes intermédiaires marquent la continuité de l'évolution.

L'Empire autoritaire, sortant de l'abstraction, pure création de l'esprit, aboutit donc à l'Empire libéral puis parlementaire, qui naquirent, eux, de l'empirisme.

Pendant huit années le Gouvernement demeure absolu et la première manifestation de libéralisme de Napoléon III n'eut lieu qu'en 1860. Le 24 novembre de cette année, brusquement, l'Empereur, qui aimait surprendre ainsi son monde par de pareils coups de théâtre pour redevenir secret et tortueux dans son allure dès que l'effet avait été

obtenu, prit ce décret fameux qui a fait dire à Ollivier que l'Empire était fondé si c'était un commencement mais perdu si c'était une fin. C'était un commencement, une brèche par laquelle allaient pénétrer successivement les libertés perdues !

Ce décret accordait au Sénat et au Corps législatif le droit de voter une adresse chaque année à l'ouverture de la session. Il prévoyait qu'un Sénatus Consulte devrait autoriser le compte rendu *in extenso* des séances des Assemblées au *Journal Officiel* et dans les journaux.

Enfin des Ministres sans portefeuille étaient créés pour défendre devant les Chambres les projets de lois du gouvernement (1).

L'Empereur continua dans la voie des réformes. D'ailleurs, en 1860, les années de gouvernement facile étaient déjà révolues : seule la façade demeurait brillante et Napoléon III dans les années qui sont suivre sera de moins en moins libre pour refuser les réformes demandées.

Par un Sénatus Consulte du 31 décembre 1861, il renonça à la faculté d'ouvrir des crédits extraordinaires et au vote du budget par ministère : on allait voter désormais non plus en bloc mais par section.

Nouvelle et importante étape vers un régime de liberté le 19 janvier 1867 : un décret rétablissait le droit d'interpellation, tout en le rendant assez difficile à exercer et dépourvu de sanctions pratiques. Les Ministres rentraient timidement aux Chambres : il leur fallait, pour cela, une délégation spéciale de l'Empereur.

La nouvelle poussée d'opposition consécutive aux élections de 1869 amena Napoléon à faire un pas décisif pour se

(1) Décret du 24 novembre 1860. Articles 5 et 6.

rapprocher du régime parlementaire. Après avoir supprimé le 17 juillet le Ministre d'Etat, qui n'était plus, selon de La Gorce que « l'organe d'un régime qui s'en allait morceau par morceau », il créa un régime parlementaire bâtard établissant bien la responsabilité des Ministres mais maintenant celle de Napoléon, véritable non sens constitutionnel. Enfin un Sénatus Consulte du 20 avril 1870 acheva la série des réformes en transformant le Sénat en une seconde Chambre : le régime parlementaire, tant honni au début de l'Empire était donc rétabli alors que rien ne subsistait plus de la Constitution de 1852. L'arbitraire d'un homme avait fait place au libre arbitre de la Nation. Mais, le 4 septembre 1870, l'Empire s'effondrait : la République était proclamée.

L'institution du Ministre d'Etat évolua également mais d'une façon différente. Nous verrons son importance croître jusqu'à le faire considérer comme chef du gouvernement puis, plus on approchera de l'adoption des règles du régime parlementaire, plus le Ministre d'Etat perdra de son importance et sa suppression sera le prélude nécessaire du rétablissement d'un gouvernement de liberté.

§ 3. — *La condition des Ministres sous le Second Empire.*

Les Ministres prévus par la Constitution de 1852 ne présentaient naturellement aucune des caractéristiques politiques des Ministres sous un régime parlementaire. Pendant les premières années du Second Empire, ils furent les représentants de la volonté impériale, chargés de traiter les affaires de petite ou moyenne importance que l'Empereur ne pouvait étudier. Ces simples agents de l'exécutif avaient rang et voix délibérative au Conseil d'Etat mais ils ne pouvaient être membres des Assemblées et n'avaient en-

trée ni au Sénat ni au Corps Législatif. Il n'y avait pas de cabinet mais des chefs de département responsables chacun en ce qui le concernait.

En 1860, 3 Ministres sans portefeuille vinrent défendre les projets de lois aux Chambres. Ce fut là leur unique rôle mais le principe de l'absence des Ministres des débats législatifs était maintenu. La réforme de 1863 supprima les ministres-orateurs de 1860 et les remplaça par un seul homme, le Ministre d'Etat qui, par le fait même qu'il était seul, devint, à ce moment, le principal Ministre, le chef de fait du gouvernement.

Mais, en 1867, il perdit de cette importance car il ne fut plus le seul Ministre ayant le droit de parler aux Assemblées. En effet, si en 1860, c'étaient des Ministres spéciaux qui défendaient les projets de lois, à partir de janvier 1867 ce furent les Ministres à portefeuille qui entrèrent partiellement aux Chambres. Mais il leur fallait pour cela une délégation spéciale de l'Empereur et, bien entendu, ils ne pouvaient toujours pas faire partie des Assemblées. Ainsi, tout au moins selon Napoléon, le principe initial était conservé mais, au fur et à mesure de l'évolution de l'Empire, on s'en écartait progressivement. On était déjà loin à ce moment des bases de la Constitution de 1852 !

L'entrée sans réserve des Ministres au Corps législatif et au Sénat et la suppression de l'incompatibilité entre cette qualité et celle de membre d'une Assemblée furent établies en 1869. Cette réforme amena logiquement la suppression du Ministère d'Etat qui depuis 1867 ne signifiait plus grand chose.

CHAPITRE II

LE MINISTRE D'ÉTAT DE 1852 à 1863

La première et aussi la plus importante des étapes dont la succession transforma l'Empire autoritaire en Empire libéral d'abord puis parlementaire ensuite a été l'œuvre, sans contredit, du fameux décret du 24 novembre 1860 qui rétablit, grâce à l'adresse et aux Ministres sans portefeuille, un pont entre le gouvernement et le Parlement jusque-là irrémédiablement séparés. De ce point de départ, vont découler maintenant toute une série de réformes qui nous amèneront en 1870 au rétablissement du régime parlementaire.

L'institution du Ministre d'Etat évoluera également tout au long de l'Empire, en prenant une importance qu'elle reperdra ensuite progressivement à mesure que des réformes feront dépasser le stade de l'Empire libéral pour se rapprocher progressivement de l'Empire parlementaire. Notons, dès maintenant, que l'évolution de l'Empire vers le régime parlementaire et celle du Ministre d'Etat ont lieu en sens inverse : celui-ci perdant en importance au fur et à mesure que l'on se rapprochait de celui-là.

Cependant, pour diviser l'étude du Ministre d'Etat, ce n'est pas cette date cruciale du 24 novembre 1860 que nous prendrons pour base mais celle du 23 juin 1863, moment où un Décret, tout en conservant la même appellation de Ministre d'Etat, créa en réalité une institution nouvelle aux attributions tout à fait différente de la précédente. C'est en 1863, en effet, que le Ministre d'Etat, dépouillé de ses nombreuses fonctions d'ordre administratif entre lesquelles on recherche souvent un lien logique, va devenir un personnage purement politique, ayant un rôle de premier plan et que l'on pourrait placer dans la hiérarchie politique immédiatement après l'Empereur, d'aucuns diraient même : avant un Napoléon III, malade, vieilli.

C'est pourquoi, étant donné la cassure nette qui se produisit en juin 1863 dans l'évolution jusque-là sans heurts de cette institution, nous avons choisi cette date pour terminer le premier des chapitres consacrés au Ministre d'Etat sous le Second Empire, au cours duquel nous verrons donc la création, le rôle, l'activité, les attributions diverses de ce personnage à partir du 22 janvier 1852.

Nous terminerons en comparant cette institution avec diverses autres institutions des régimes précédents, ce que nous n'aurions pu faire au début d'un exposé alors que les caractéristiques du Ministère d'Etat n'auraient pas encore été dégagées.

Section I

Création et Constitutionnalité.

Le Ministère d'Etat a vu le jour alors que, théoriquement, la France était encore en République. Sa création passa tout à fait inaperçue et nul ne se doutait que ce poste, à vrai dire surtout administratif, serait un jour le principal levier de commande du pays.

C'est le 22 janvier 1852 que le Prince Président, complétant l'œuvre de la Constitution du 14 janvier, créa simultanément par décrets un Ministère de la Police et un Ministère d'Etat. Les textes constitutionnels ne faisaient aucune mention de ce nouveau rouage et, dans l'avenir, seuls, deux Sénatus Consultes citeront, incidemment, à propos de questions d'état civil et de régence, le terme de « Ministre d'Etat ».

Le décret créant ce dernier ministre qui devait par la suite pendant plusieurs années tenir un rôle si important dans la vie politique énumérait ses attributions. Un autre décret du même jour portait également nomination du premier titulaire du poste, le Comte Xavier de Casabianca, ancien ministre des Finances, lequel contresignait sa propre nomination en même temps que le décret de création.

Emile de Girardin a protesté avec sa virulence habituelle, contre la création de ministères par décret, en pré-

(1) Sénatus Consultes du 25 décembre 1852 et du 17 juillet 1856.

tendant qu'il n'avait été tenu aucun compte d'une loi de la période révolutionnaire en date du 27 avril 1791 qui fixait à six le nombre des départements ministériels savoir : Justice, Intérieur, Finances, Guerre, Marine, Affaires Etrangères et en vertu de laquelle ce nombre de six, ainsi que les attributions de ces ministères ne pouvait être modifié qu'en vertu d'un acte du pouvoir législatif.

Nous avancerons cependant que la création du Ministère d'Etat était régulière et constitutionnelle.

Notons d'abord que, bien que la constatation d'irrégularités répétées ne puisse jamais être invoquée à titre d'argument juridique, de 1791 à 1852 cette loi, seul texte existant sur la question selon Gimardin, n'a pas été souvent respectée subissant en cela le sort de toutes les dispositions législatives qui ont prétendu réglementer pour l'avenir le nombre ou les attributions précises des divers départements ministériels.

Mais, respectant en cela les prérogatives de l'exécutif la Constitution de 1852 ne réglait pas le nombre des ministères et notamment n'interdisait en aucune façon de créer un ministère, même aussi spécial que le Ministère d'Etat. Aussi, aucun texte n'étant venu interdire, plus ou moins explicitement, la nomination d'un Ministre d'Etat, il est logique de conclure que la création de ce poste n'était en rien constitutionnelle.

A lui seul cet argument suffirait amplement pour justifier la constitutionnalité de la création de ce poste et aussi tous les changements qui de 1852 à 1863 furent apportés dans les attributions de ce Ministère mais un autre argument péremptoire s'appuyant sur la stricte interprétation des textes peut être fourni en faveur de la constitutionnalité de cette institution.

En effet, le dernier paragraphe du dernier article de la Constitution de 1852 prévoyait que sa mise en vigueur n'aurait lieu qu'à dater du jour où les grands corps de l'Etat qu'elle organisait seraient constitués. Du 2 décembre 1851 jusqu'à cette époque, les décrets rendus par le Président et portant sur des matières législatives auraient force de loi.

Or le décret de création du Ministère d'Etat a été pris au cours de cette période dictatoriale, pendant laquelle il n'y eut aucun pouvoir législatif régulier et qui dura jusqu'au 29 mars 1852 date de la première séance de la première session de la législature.

Le décret de 1852 est donc un décret-loi qui, ayant été validé par un texte exprès de la Constitution, doit être considéré à l'égal d'un loi et comme tel, susceptible de modifier une loi préexistante.

Aussi, nous concluerons nettement à la constitutionnalité et à la parfaite régularité de la création du Ministre d'Etat dont nous allons voir maintenant les attributions.

Section II

Attributions du Ministre d'Etat.

Ce Ministre avait une situation très complexe. Il était le seul membre du Ministère à avoir des attributions nettement d'ordre politique lesquelles prendront ultérieurement une importance capitale et bien que ne possédant pas un département bien délimité à gérer, il n'en avait pas moins un ensemble, assez disparate au premier abord, d'attributions administratives ou financières.

Enfin, il avait à remplir certaines fonctions qui, selon nous, faisaient apparaître son caractère de collaborateur direct et intime de l'Empereur, de véritable secrétaire particulier de Napoléon III.

§ 1. — *Attributions d'ordre politique.*

1) **Rapports du Ministre d'Etat avec les Assemblées et les autres Ministres.** — Les Ministres, aux termes de la Constitution de 1852, ne devaient pas être membres des Assemblées et n'y avaient pas entrée. Mais il était nécessaire qu'un organe assurât la liaison entre les pouvoirs publics. Il fallait également que l'Empereur fût susceptible de faire connaître ses idées quant à la direction de la politique du pays par un moyen quelconque.

Cet organe, dont la création sous une forme ou sous une

autre s'avérait nécessaire, fut le Ministre d'Etat, seul Ministre qui en 1852 pouvait pénétrer aux Assemblées non pour y prendre une part active aux débats mais pour y établir la liaison entre les deux pouvoirs. Dès sa création il fut, en effet, chargé des rapports du gouvernement avec le Sénat, le Corps législatif et le Conseil d'Etat et il garda ces attributions jusqu'à la suppression du poste qui intervint à un moment où de nouvelles conceptions constitutionnelles établirent des rapports directs entre les pouvoirs par la venue des Ministres aux Assemblées.

Ce rôle d'intermédiaire officiel des relations des grands corps politiques avec le gouvernement qui lui fut attribué le 22 janvier 1852, après le Coup d'Etat et avant l'établissement du 2^e Empire, ne sera aucunement modifié par les décrets ultérieurs qui le 31 décembre 1852, le 3 février 1861 et le 5 février 1867 régleront les rapports des pouvoirs. En effet, le Décret du 31 décembre 1852 ne fait guère que substituer le terme « Empereur » à celui de « Président de la République » celui du 3 février 1861 incorpore dans les rouages politiques les institutions nouvelles des Ministres sans portefeuille et du vote de l'adresse sans toucher en rien aux attributions du Ministre d'Etat. Il en est de même avec celui du 5 février 1867 qui tient compte pour régler les rapports du Sénat, et du Corps législatif avec l'Empereur et le Conseil d'Etat des innovations apportées en janvier 1867 à la Constitution savoir : rétablissement du droit d'interpellation et possibilité pour un Ministre à département, sur délégation spéciale de l'Empereur, de représenter le gouvernement devant les Chambres.

A) RAPPORTS DU MINISTRE D'ETAT AVEC LE CONSEIL D'ETAT. — L'Empereur, quand il ne désirait pas le faire lui-même, chargeait son Ministre d'Etat d'adresser au Prési-

dent du Conseil d'Etat les projets de lois, de Sénatus Consultes ainsi que les règlements d'administration publique.

L'Empereur contrôlait également les ordres du jour des séances de cette Assemblée lesquels devaient réglementairement être envoyés à l'avance au Ministre d'Etat qui devait également toujours être tenu au courant en temps utile de tout ce qui concernait les délibérations du Conseil d'Etat. De cette façon il pouvait en rendre compte à son maître afin que celui-ci puisse prendre, le cas échéant, toutes mesures utiles. Nous pensons, en effet, qu'il ne faut jamais perdre de vue, pour comprendre les attributions d'« éminence grise » du Ministre d'Etat, que la Constitution de 1852, tout en prévoyant trois Assemblées aux rôles minutieusement déterminés, organisait en fait le pouvoir d'un seul et certaines des attributions dévolues au Ministre d'Etat avaient pour but inavoué de permettre à l'Empereur d'intervenir à temps pour maîtriser toute velléité d'indépendance des Assemblées.

D'autre part, le Ministre d'Etat devait communiquer les noms des Conseillers d'Etat désignés par décret pour soutenir les projets de lois aux Assemblées.

B) RAPPORTS DU MINISTRE D'ETAT AVEC LE SÉNAT. —

Messager de l'Empereur, le Ministre d'Etat donnait lecture quand il en avait reçu l'ordre, des Messages et des Proclamations de Napoléon à la tribune de cette Assemblée. En outre le Président du Sénat avait l'obligation de veiller personnellement à ce que tous les avis et communications nécessaires fussent transmis en temps utile au Ministre d'Etat qui devait également recevoir à l'avance les ordres du jour des séances.

Vis-à-vis du Sénat c'est toujours le même rôle subalterne

d'intermédiaire sans responsabilité que remplissait le Ministre d'Etat.

C'est lui qui communiquait avec le Président du Sénat pour lui faire connaître le texte des décrets nommant les Conseillers d'Etat qui avaient à défendre devant cette Assemblée les projets de lois adoptés par le Corps législatif et le Président du Sénat lui transmettait le résultat de la délibération de la Haute Assemblée.

En ce qui concerne les Sénatus Consultes deux procédures de transmission étaient prévues selon que la proposition émanait de l'Empereur ou des Sénateurs.

Quand il y avait initiative de l'Empereur, les formes à observer étaient plus solennelles et point n'était besoin de passer par l'intermédiaire du Ministre d'Etat : le Président du Sénat ou l'un des vice-présidents qu'il déléguait à cet effet portait alors directement à l'Empereur le résultat de la délibération. Il faut sans doute chercher la raison pour laquelle l'agent de liaison ne jouait plus ce rôle dans le fait que les Sénatus Consultes, lesquels réglaient tout ce qui n'avait pas été prévu par la Constitution et s'avérait cependant nécessaire à sa marche ou qui interprétaient le sens d'articles de la dite Constitution, étaient rares et traitaient de questions graves touchant souvent à la structure interne du régime. Dans ces conditions, on tenait à ce qu'un cérémonial inaccoutumé marquât qu'une conclusion avait été donnée à des problèmes d'une grande importance. Il faut voir aussi dans cette transmission directe une marque de respectueuse déférence envers Napoléon III.

Dans une autre circonstance exceptionnelle le Président du Sénat communiquait directement avec l'Empereur ; c'était dans le cas d'une proposition émanant du Sénat et tendant à une modification de la Constitution.

Mais, dans le cas où le Sénat exerçait l'initiative qui lui

était reconnue par la Constitution de proposer des Sénatus Consultes, le Ministre d'Etat retrouvait son rôle habituel et recevait le texte proposé par les soins du Président. La même idée revient toujours : on ne veut pas que la moindre initiative d'une Assemblée, initiative qui pourrait émaner de certains esprits indépendants, puisse avoir libre cours sans que, dans le moindre délai, l'Empereur en fût prévenu par son homme de confiance.

Celui-ci remplissait toujours les mêmes fonctions d'organe de liaison dans les autres ordres d'activité dévolus au Sénat.

Ainsi, lorsqu'un acte était déféré comme inconstitutionnel par le gouvernement au Sénat ou quand l'inconstitutionnalité était dénoncée par une pétition, la transmission de la décision prise par le Sénat, c'est-à-dire maintien ou annulation de l'acte en litige, devait être faite obligatoirement par le Président du Sénat au Ministre d'Etat.

Celui-ci recevait également les rapports de cette Assemblée à l'Empereur par lesquels le Sénat jetait les bases d'un projet de loi d'un grand intérêt national. Cette prérogative était explicitement reconnue au Sénat par le paragraphe 5 du décret du 31 décembre 1852 portant règlement des rapports des Assemblées avec l'Empereur.

Le Ministre d'Etat devait aussi avoir communication à l'avance du feuillet des pétitions adressées au Sénat et, quand cette Assemblée décidait le renvoi au Ministre compétent après examen, le texte de la délibération devait être transmis, sur ordre de son Président, au Ministre d'Etat.

Le rôle subalterne rempli ici par le Ministre d'Etat est bien mis en évidence par l'article 34 du décret du 31 décembre 1852 réglant les rapports entre le Gouvernement et les grands corps de l'Etat et qui précisait que le Sénat était représenté par son Président dans ses rapports avec l'Em-

pereur. Ainsi, le Ministre d'Etat apparait uniquement comme un organe de bonne administration, un agent de liaison intervenant seulement dans les circonstances ordinaires de la procédure parlementaire.

C) RAPPORTS DU MINISTRE D'ETAT AVEC LE CORPS LÉGISLATIF. — Le Ministre d'Etat donnait lecture à la tribune du Corps législatif des messages ou des proclamations de l'Empereur quand celui-ci le lui demandait. Ce n'est qu'en second lieu qu'il se rendait au Sénat.

Il n'agissait que sur ordre de l'Empereur, pour transmettre au Président du Corps législatif, qui en donnait lecture en séance publique, les projets de lois présentés par Napoléon III, et n'avait donc aucune initiative en ce qui concernait le vote ou la présentation d'un projet de loi.

Mais, dans ce cas, le Ministre d'Etat n'était pas un intermédiaire obligatoire et exclusif. En effet, l'Empereur pouvait faire apporter et lire les projets de lois par des Conseillers d'Etat. Mais il est à remarquer que si le projet avait été adopté par le Corps législatif, il était porté devant le Sénat et une seule procédure était alors prévue : transmission par le Ministre d'Etat au Président qui en donnait lecture en séance générale.

On saisit mal l'utilité de ce double mode de transmission mais, dans la pratique, les Conseillers d'Etat furent chargés de lire les projets de lois d'ordre technique ou d'une importance secondaire alors qu'au Président était réservée la lecture des textes présentant un grand intérêt pour l'Empire.

Enfin, nous retrouvons une disposition analogue à celle que nous avons rencontrée dans le paragraphe précédent : le Ministre d'Etat devait avoir communication en temps utile de l'ordre du jour des séances.

Mais là se bornaient les attributions de l'homme de confiance de l'Empereur et c'était au Président du Corps législatif qu'incombait le soin de porter au chef de l'Etat les expéditions des projets de lois.

Avant de terminer cette question des rapports entre le Ministre d'Etat et les Assemblées nous voudrions nous arrêter quelque peu sur des textes réglementaires qui présentent une certaine obscurité.

Il s'agit de l'article 61 du décret du 31 décembre 1852 réglant les relations entre les pouvoirs ; cet article traitait des messages ou proclamations de l'Empereur qui pouvaient être apportés et lus en séance par les « Ministres ou Conseillers d'Etat à ce commis ». Or on sait que les Ministres n'avaient pas entrée au Chambres. Seul le Ministre d'Etat et ultérieurement un autre personnage le « Ministre présidant le Conseil d'Etat » dont nous aurons accessoirement à signaler plus loin le rôle, pouvaient pénétrer aux Assemblées, et encore, celui-ci, qui n'avait de Ministre que le titre, n'y allait-il qu'en qualité de Président du Conseil d'Etat pour soutenir les projets de lois importants.

Il faudrait donc admettre pour donner une portée juridique à ces articles que les Ministres chargés de faire connaître la pensée de l'Empereur aux Assemblées auraient agi non en tant que membres du gouvernement mais en qualité de messagers, de délégués de Napoléon III. Mais cette distinction serait vraiment par trop subtile et on saisit d'autant moins les raisons qui ont inspiré ce texte qu'en fait, tout au cours du Second Empire, les Messages de l'Empereur, en particulier ceux qui avaient trait aux questions les plus graves, furent apportés à la tribune et lus par le Ministre d'Etat, porte-parole habituel du chef du pouvoir exécutif.

Ainsi l'étude des rapports entre les pouvoirs permet de constater le peu d'importance, au point de vue politique, que présente cette catégorie d'attributions du Ministre d'Etat mais si nous insistons sur le rôle effacé, totalement dépourvu de toute initiative qui lui incombait, nous soulignerons aussi que, du fait de la non présence des Ministres aux débats, un organe quelconque de liaison entre le Chef du pouvoir exécutif d'une part et les Assemblées de l'autre, s'avérerait nécessaire.

Mais il ne faut voir là qu'un principe de bonne administration, une application logique des idées exprimées par la Constitution de 1852.

D'ailleurs, ce principe n'était pas considéré comme une règle intangible puisque, dans certains cas, des rapports directs étaient établis entre le chef du pouvoir exécutif et les assemblées.

D) RAPPORTS DU MINISTRE D'ETAT AVEC LES AUTRES MINISTRES. — Le Ministre d'Etat était membre du gouvernement et l'égal de ses collègues. Indépendamment de ses fonctions spéciales, comme eux, il dirigeait un département formé de services qui logiquement auraient pu être rattachés à d'autres ministères, mais il n'avait pas, à cette époque, la prééminence de fait qu'il aura quelques années plus tard et qui le fera considérer comme le véritable chef du gouvernement.

Cependant déjà, de par sa situation spéciale près de l'Empereur, commençaient à se dessiner certains des traits dont la réunion finira par transformer le Messager de l'Empereur en principal Ministre.

Ainsi, on lui donnait avis, en même temps qu'au Ministre intéressé, de faits dont la connaissance était de la compétence du titulaire d'un département bien déterminé.

Par exemple, on lui communiquait les démissions de députés opposants, démissions qui étaient dans le même temps, apprises à son collègue de l'Intérieur. D'autre part, l'Empereur faisait connaître ses idées, ses vues et aussi ses directives sur une question ou sur toute une série de questions par lettres à son Ministre d'Etat et c'est ce dernier qui recevait l'ordre de se concerter avec ses collègues lorsque ceux-ci avaient à prendre toutes mesures propres à hâter la réalisation des idées impériales. Le Ministre d'Etat, jouait donc ici un rôle d'intermédiaire entre l'Empereur et les autres membres du Gouvernement.

C'est aussi à lui que l'Empereur faisait connaître ses déterminations : par exemple celle de réunir le Sénat pour modifier divers articles constitutionnels.

Ces lettres étaient le moyen couramment employé par Napoléon III pour rendre publiques ses vues sur la politique du pays car elles étaient immédiatement publiées au *Moniteur*.

Le Ministre d'Etat remplissait également les fonctions de Secrétaire du Conseil des Ministres.

Un texte (1) lui attribuait expressément, en effet, la rédaction et la conservation des procès-verbaux du Conseil des Ministres. Mais cet article appelle, selon nous, l'observation suivante : il rend officielle, en quelque sorte, la réunion (non prévue par les textes constitutionnels de 1852), en Conseil des membres du gouvernement alors que, selon la Constitution les Ministres ne devaient être considérés que *ut singuli* en qualité de chef de département et non *ut universi*. Cependant, bien qu'il n'en eût pas l'obligation juridique, l'Empereur durant son règne convoqua régulièrement

(1) Décret du 22 janvier 1852 instituant un Ministère d'Etat.

ses Ministres et nous verrons que progressivement le Ministre d'Etat en deviendra le Chef de fait bien qu'aucun texte constitutionnel ne soit jamais venu rendre obligatoires ces réunions gouvernementales.

On notera également combien cette pratique de rédiger le procès-verbal des délibérations du Conseil est à l'extrême opposé de notre règle coutumière mais très strictement appliquée du secret des délibérations ministérielles.

2) **Le contreseing du Ministre d'Etat.** — Le décret de nomination lui accordait le droit de contresigner certains des décrets rendus par le Prince Président, un an plus tard par l'Empereur.

Le contreseing des actes du Chef de l'Etat a maintenant une signification très précise dans les pays qui connaissent un chef de l'Exécutif irresponsable et des Ministres responsables. C'est le symbole qui transfère la responsabilité du chef de l'Etat, déclaré irresponsable, à un Ministre dont la responsabilité sera effectivement engagée.

C'est en ce sens que nous comprenons la règle, appliquée si strictement, du contreseing, règle prévue explicitement dans le texte de nos lois constitutionnelles. C'est aussi sous cette forme que nous la trouvons en Angleterre avec la maxime que le roi ne peut jamais agir seul : « The king cannot act alone ». On la rencontre également dans les Constitutions qui ont voulu faire passer tout ou partie de la responsabilité aux Ministres. Ainsi, la règle du contreseing ministériel figure dans la Constitution du 3 septembre 1791 (1), dans l'acte additionnel du 22 avril 1815 (2) et dans la Constitu-

(1) Section IV, article 4.

(2) Titre IV, article 38.

tion du 4 novembre 1848 (1). On la rencontre aussi, quoique moins compréhensible ici, dans la Constitution du 22 Frimaire an VIII (2) mais on la recherche vainement dans les Chartes de 1814 et 1830 qui instauraient cependant un régime parlementaire presque correct et où elle aurait eu très logiquement sa place. Signalons cependant qu'en fait sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet tous les actes du Roi furent contresignés par un Ministre.

En résumé, on constate que le contreseing est de mise sous les régimes constitutionnels n'instituant pas un Chef de l'Etat responsable et dès lors on conçoit très bien qu'il n'avait que faire sous le Second Empire où seul, l'Empereur était déclaré responsable : les Ministres étant simplement ses agents d'exécution.

D'ailleurs, très logiquement, aucun texte, pas plus dans la Constitution initiale de 1852 que dans les diverses modifications apportées à cette constitution ne signale l'obligation du contreseing pour les actes du Prince Président d'abord, de l'Empereur ensuite.

Cependant le décret du 22 janvier 1852 instituant un Ministre d'Etat place dans les attributions de ce personnage le contreseing de décrets du Chef du pouvoir exécutif choisis parmi les plus importants de ceux qu'il peut être amené à prendre. C'est d'ailleurs là, au moins à cette époque, le rôle principal du Ministre d'Etat qui conservera cette catégorie d'attributions jusqu'à sa suppression.

Il devait contresigner d'abord les décrets portant nomination des Ministres, des Présidents du Sénat et du Corps législatif, des Conseillers d'Etat, des Sénateurs, ainsi que ceux qui attribuaient des dotations à ces derniers.

(1) Chapitre V, article 67.

(2) Titre IV, article 55.

D'autre part le Ministre d'Etat avait le contreseing d'une deuxième série de décrets : ceux pris par l'Empereur en exécution des pouvoirs qui lui appartenaient conformément à divers articles de la Constitution.

Dans cette catégorie d'actes, nous trouvons notamment les décrets fixant la durée des sessions du Sénat ou promulguant les *Sénatus Consultes*, ceux qui proposaient des modifications à la Constitution ou qui saisissaient la Haute Cour de Justice ou encore ceux qui portaient convocation, ajournement, prorogation ou dissolution du Corps législatif.

Enfin, la troisième et dernière série de décrets que le Ministre d'Etat devait contresigner comprenait tous les décrets concernant des matières non spécialement attribuées à un département ministériel.

Cette dernière disposition est pour le moins curieuse car il semble toujours possible de rattacher une matière quelconque à un département ministériel. Le vague de cette rédaction aurait pu, sous un régime de libre discussion, donner lieu à des conflits d'attributions entre Ministre d'Etat et titulaires de portefeuille. Mais étant donné la nature autoritaire du régime dans lequel, en fait, seule la volonté impériale comptait, tout risque de contestation était écarté.

Mais indépendamment, des caractères vague et disparate que présentaient les attributions du Ministre d'Etat en matière de contreseing, un problème se pose : Quel était le but, l'utilité de cette formalité ?

Elle n'était certes pas prévue pour faire passer la responsabilité de l'Empereur à son Ministre d'Etat. La Constitution était formelle à ce sujet et l'un de ses postulats était justement l'absence de responsabilité des Ministres et l'entière responsabilité du Chef de l'Etat.

Mais le transfert de la responsabilité politique étant ainsi

exclu, il reste à envisager le transfert des responsabilités pénale et civile.

On peut soutenir que sous l'empire de Constitutions établissant un régime représentatif et non parlementaire on veut qu'une personne déterminée ait la responsabilité d'un acte susceptible de donner lieu à une responsabilité pénale. D'où l'utilité du contreseing ministériel. C'est à cette conception qu'il faut rattacher la formalité du contreseing inscrite dans la Constitution de 1791 (1). Mais, dans notre cas, les actes de nomination de Ministres ou de membres des Assemblées, ainsi que ceux portant prorogation, dissolution, fixation de la durée des sessions des Assemblées ne pouvaient, à notre avis, engendrer exclusivement qu'une responsabilité purement politique. Le même raisonnement peut s'appliquer en ce qui concerne la responsabilité civile.

C'est donc dans un autre ordre d'idées qu'il va nous falloir rechercher le but et l'utilité du contreseing attribué au Ministre d'Etat de 1852 à 1869.

Avant d'émettre un avis sur cette question, nous ferons deux observations préliminaires.

1) Nous remarquerons que, sous le Second Empire, le Ministre d'Etat n'était pas le seul membre du gouvernement à avoir le contreseing comme c'était le cas pour le Secrétaire d'Etat du premier Empire. En effet, les actes impériaux furent toujours contresignés par le Ministre dans la compétence duquel rentrait l'acte.

2) Sous des régimes absolus comme l'était l'ancienne Monarchie pendant les deux derniers siècles de son existence, le contreseing avait toujours été exercé par un Secrétaire

(1) Gidel, *Rapports entre le Législatif et l'Exécutif*. (Cours de Doctorat, 1936-1937), p. 87.

d'Etat alors que sa nécessité, tout au moins si l'on s'en tient à la notion actuelle, ne s'imposait pas. Il fallait alors considérer cette règle simplement comme une mesure d'authentification.

C'est pourquoi nous voyons là une coutume constitutionnelle constante que, tout naturellement le Second Empire, a continuée et nous croyons qu'il ne faut pas considérer la règle du contreseing des décrets impériaux de la même manière que nous la concevons actuellement. Nous pensons qu'il s'agissait d'une mesure plus administrative que politique ayant pour but, à la fois d'attester l'authenticité et d'assurer l'exécution de la volonté impériale.

Le Ministre d'Etat, même quand il sera devenu le principal Ministre de l'Empereur conservera intégralement ses attributions en matière de contreseing qui à sa suppression, seront réparties entre le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Cultes et le Ministre présidant le Conseil d'Etat. Le premier se verra confier le contreseing des décrets de nomination des Ministres, des membres du Conseil privé et du Sénat alors que le second aura cette attribution simplement en ce qui concerne la désignation des Conseillers d'Etat.

Ajoutons d'ailleurs, sans y insister davantage, qu'à cette époque, en 1869, la transformation du rôle des Ministres va redonner à cette règle du contreseing une partie de sa signification contemporaine.

§ 2. — *Attributions d'ordre administratif.*

A sa création, on ne pouvait certes pas considérer le Ministre d'Etat uniquement comme un messenger de l'Empereur, un Ministre sans portefeuille avant la lettre car il eut, dès

1852, des attributions administratives, à vrai dire peu importantes, mais qui, jusqu'en 1860, furent progressivement augmentées par l'adjonction de différents services avant de lui être toutes retirées en bloc en 1863.

1) **Attributions au moment de la création.** — A. — En janvier 1852, le Prince Président lui confia la direction exclusive de la partie officielle du *Moniteur*, attribution habituellement du ressort du Ministre de l'Intérieur et ne présentant, sous un régime de liberté, qu'un intérêt purement administratif. Mais ce service, du fait de la dictature exercée par celui qui allait être bientôt Empereur des Français, prenait une importance réelle : il y avait là, en effet, un moyen efficace de diriger l'opinion publique, conformément aux idées de Louis Napoléon Bonaparte ; ce moyen était d'autant plus efficace qu'il se conjuguait avec l'absence de liberté de la presse. En confiant ce service à son collaborateur intime le chef de l'Etat le contrôlait du plus près possible.

B. — Initialement, le Ministre d'Etat avait encore à administrer les palais nationaux et les manufactures nationales. L'Empereur tenait, en effet, à rapprocher le plus possible de lui-même tout ce qui se rapportait aux Beaux-Arts et nous allons voir comment cet intérêt pour ce qui était du domaine artistique ira se précisant. Le Ministre d'Etat, ainsi chargé de la direction de quelques services, présentait réellement tous les caractères d'un véritable Ministre, avec l'indépendance vis-à-vis de ses collègues que lui donnait un chapitre du budget de l'Empire réservé à son Ministère. Il ne faisait donc pas seulement figure de messenger et de Secrétaire particulier de l'Empereur.

Ces attributions primitives s'accroîtront progressivement

et considérablement de 1852 à 1861 et divers décrets (1), viendront, sans aucune suite logique apparente, placer sous l'égide du Ministre d'Etat des services qui seront détachés d'autres ministères.

Ce personnage, de 1861 à 1863, était donc à la tête d'une mosaïque de services dont la plupart, cependant, avaient trait aux Beaux-Arts : ce fut là, en effet, en ce qui concerne ces attributions sans cesse accrues du Ministre d'Etat, l'idée dominante de Napoléon III qui voulut centraliser près de sa personne, tout ce qui se rapportait aux Beaux-Arts et aux sciences. Aussi, tout naturellement, il finira par confier la haute direction des sciences, des lettres et des arts au Ministre d'Etat.

Ce faisant, l'Empereur cherchait à se donner la réputation d'un mécène mais peut-être obéissait-il également à un mobile tout différent, d'un ordre essentiellement réaliste. En effet, il ne faut pas oublier l'importance que présentent dans une période de dictature le contrôle strict et rapide du mouvement intellectuel et l'impulsion qu'il convient de lui donner.

C. — Puis, dès que le Prince Président fut devenu Empereur se posa la question de la gestion de sa liste civile et de la dotation de la couronne. Napoléon III songea immédiatement à charger son ministre intime d'être aussi son intendant. C'est pourquoi par un décret du 14 décembre 1852, l'un des meilleurs, sinon le meilleur technicien financier du pays, Fould, de Ministre d'Etat devint « Ministre d'Etat et de la Maison de l'Empereur ». Les titulaires du Ministère d'Etat cumuleront leurs fonctions avec celles de

(1) Décrets des 14-26 février 1853, 23-30 juin 1854, 5-17 décembre 1860, 24 novembre 1860, 2 février 1861.

Ministre de la Maison de l'Empereur jusqu'au 4 décembre 1860, date à laquelle fut créé un « Ministère de la Maison de l'Empereur et des Beaux-Arts ».

2) **Attributions nouvelles de 1852 à 1861.** — Ces attributions administratives du Ministre d'Etat vont s'accroître progressivement jusqu'en 1860.

C'est d'abord le 14 février 1853 que l'Empereur retira au « Ministre chargé de l'Intérieur, de l'agriculture et du commerce » (Il n'y avait là qu'un seul département) l'administration des archives impériales pour la confier au Ministre d'Etat comme rentrant naturellement dans les attributions de celui qui était chargé des relations du gouvernement avec les grands corps politiques. Il faut ici constater que sous le Premier Empire, Napoléon I^{er} avait aussi chargé son Ministre Secrétaire d'Etat, ancêtre direct du Ministre d'Etat de 1852, du soin de conserver les archives.

Puis, toujours à la même date, l'Empereur voulant donner une marque de sollicitude particulière aux beaux-arts en les rapprochant le plus possible de sa personne et de son action immédiate retiraient les services qui s'en occupaient du « Ministère de l'Intérieur, de l'Agriculture et du Commerce » auquel ils étaient rattachés pour les placer dans les attributions du Ministère d'Etat. Napoléon croyait qu'il importait pour le développement des beaux-arts de soumettre à une direction unique les encouragements dont ils étaient l'objet.

Le 23 juin 1854, le Ministère de l'Intérieur se vit de nouveau soustraire différents services au bénéfice du Ministère d'Etat qui prenait de plus en plus figure de Ministère central. Le titulaire de ce poste se vit confier les services des bâtiments civils, des théâtres de Paris non subventionnés,

des théâtres des départements et de la censure dramatique. Nous n'insisterons pas sur l'importance de la direction de la censure dramatique à une époque où toute velléité d'indépendance de l'esprit devait être rapidement réprimée.

Pendant six ans, les attributions du Ministre d'Etat demeurèrent sans aucun changement mais elles furent encore augmentées considérablement, le 24 novembre 1860, le jour même où un important décret ouvrait la voie à toutes les réformes libérales ultérieures. Mais peu de jours après, le 4 décembre elles furent aussi diminuées en ce sens que le Ministère de la Maison de l'Empereur, rattaché depuis sa création au Ministère d'Etat fut érigé en département spécial et confié au grand maréchal du Palais.

C'est à cette date du 24 novembre 1860 que les « services « qui ne touchaient pas directement à l'enseignement public ou aux établissements spéciaux de l'Université » (1) furent transférés du Ministère de l'Instruction publique au Ministère d'Etat.

L'expression employée était assez ambiguë, d'autant plus ambiguë que les cultes entraient alors dans le domaine de l'Instruction publique et le texte du décret pouvait donc laisser supposer que le Ministre d'Etat, plus rapproché de l'Empereur, plus dans le secret de sa politique, allait en être chargé. Ce changement d'attributions, étant donné l'acuité de la question religieuse sous le Second Empire, aurait été d'une très grande importance et il souleva immédiatement des commentaires de presse (2).

Mais cette interprétation, somme toute logique, du décret, fut déclarée erronée par un laconique communiqué du *Mo-*

(1) Décret du 24 novembre 1860, article 8.

(2) Cf. notamment *Le Siècle* du 26 novembre 1860.

niteur (1) qui précisa qu'il ne fallait voir dans le décret qu'un simple transfert de services purement administratifs, que les cultes restaient réunis à l'Instruction publique et que ce texte ne visait que divers établissements distraits du Ministère de l'Instruction publique. L'explication était peu claire mais, à quelques jours de là, un nouveau décret, en date du 5 décembre, vint pourvoir à l'application du principe posé le 24 novembre 1860 en énumérant les nombreux et divers services qui passaient dans le ressort du Ministre d'Etat.

Celui-ci devait dès lors s'occuper de l'Administration de l'Institut impérial de France, des bibliothèques Mazarine, Sainte-Geneviève, Arsenal, Impériale. En outre, il était chargé de l'administration de l'Académie impériale de médecine, de l'Ecole impériale des Chartes, du Journal des Savants. D'autre part, les souscriptions aux ouvrages scientifiques et littéraires et la répartition de ces ouvrages entre les bibliothèques publiques rentraient également dans ses attributions.

Enfin, et ce n'était pas là, politiquement parlant, le moins important, car une subvention est toujours un moyen efficace de gouvernement, le Ministre d'Etat se voyait appelé à répartir les encouragements et secours à donner aux savants et aux gens de lettres ainsi que les subventions et encouragements pour voyages, missions scientifiques et littéraires. Il est vrai que le Ministère d'Etat disposait pour ces subventions de crédits relativement faibles.

Le décret du 24 novembre dépouillait aussi le Ministre chargé de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Pu-

(1) *Le Moniteur* du 27 novembre 1860.

blics d'un service, celui des haras. Ce service que le Ministre d'Etat allait avoir à diriger était très important à une époque où le cheval vapeur n'avait pas encore remplacé le cheval tout court, et sa gestion intéressait la force publique du pays, son armée, ses travaux nationaux, sa richesse industrielle non moins que son agriculture. En ôtant cette attribution au Ministre de l'Agriculture, l'Empereur désirait-il rapprocher davantage de lui cet important service ou voulait-il seulement sanctionner, sans pour cela le révoquer, son Ministre de l'Agriculture qui, selon certains journaux de l'époque (1), n'aurait pas su résoudre au mieux la question délicate des haras? Il n'est pas possible de connaître le mobile exact qui poussa Napoléon à prendre ce décret.

Ce même jour du 24 novembre 1860, décidément fertile en textes réglementaires augmentant d'une façon diverse les attributions administratives du Ministre d'Etat, un autre décret lui confiait l'Administration supérieure de l'Opéra mais sans toucher à la responsabilité de la gestion qui ne cessait pas d'incomber à la liste civile de l'Empereur.

Ces nombreuses et variées attributions administratives du Ministre d'Etat ne subirent pour ainsi dire plus aucun changement jusqu'en 1863 car c'est uniquement pour être complet et précis que nous signalerons le peu important décret du 2 février 1861 qui confiait le soin de s'occuper des expositions des œuvres des artistes vivants au Ministre d'Etat.

Quoiqu'il en soit, de 1860 à 1863, ce personnage peut être considéré comme ayant la mission de présider, sous la haute autorité du Prince, à l'impulsion du mouvement in-

(1) Notamment *Le Siècle* du 26 novembre 1860.

tellectuel français et Bavoux pouvait écrire « qu'il y avait dans cette organisation du Ministère d'Etat un pas en avant vers un louable but, un rapprochement heureux des arts et du trône » (1).

Bien entendu, il avait, comme ses collègues, la faculté de prendre les arrêtés ministériels nécessaires pour le fonctionnement des services dont il avait la charge ou en exécution de décrets.

§ 3. — *Attributions financières.*

Les attributions financières du Ministre d'Etat furent toujours peu importantes et ne nous retiendront guère.

Nous noterons d'abord que, pendant quelques mois, en 1867, Rouher fut à la fois Ministre d'Etat et Ministre des Finances mais il faut voir là une mesure toute éphémère et qui avait été prise *intuitu personae*.

Par ailleurs, le Ministre d'Etat avait un rôle de transmission en ce qui concerne le projet de loi portant fixation du budget général ; la procédure était la même que celle qui était usitée pour d'autres projets c'est-à-dire : Décret de l'Empereur disposant que le projet de loi délibéré en Conseil d'Etat et relatif aux recettes et aux dépenses d'un exercice devait être envoyé au Corps législatif par le Ministre d'Etat. Puis la loi de finances, votée par le Corps législatif et adoptée par le Sénat, était signée par l'Empereur, countersignée par le Ministre d'Etat et enfin scellée du Grand Sceau par le Ministre Secrétaire d'Etat au département de la Justice.

(1) BAVOUX, *La France sous Napoléon III*. T. I, p. 251.

Pendant quelques mois, de mars à décembre 1852, le Ministre d'Etat eut à intervenir dans la gestion financière du Corps législatif. En effet, ce fut sur les « délégations de crédits » (1) faites par lui que les questeurs de l'Assemblée ordonnancèrent, conformément aux arrêtés du Président du Corps législatif, les dépenses du personnel et du matériel. Le Décret du 31 décembre 1852 confia au Ministre des Finances le soin de « déléguer » ces crédits.

Les seules attributions d'ordre financier du Ministre d'Etat présentant une certaine importance furent celles qu'il exerça de 1852 à 1860, en tant que Ministre de la Maison de l'Empereur.

En cette qualité, il fut chargé d'établir, d'après les propositions des hauts fonctionnaires de la Maison, le budget général de l'Empereur, d'ordonnancer les dépenses et d'administrer les revenus de la couronne et de la liste civile.

Là, se bornèrent les attributions financières du Ministre d'Etat.

§ 4. — *Le Ministre d'Etat, Secrétaire particulier et collaborateur de l'Empereur.*

Nous placerons ici l'étude de quelques attributions qui font ressortir le caractère de collaborateur intime, de secrétaire de l'Empereur que présenta le Ministre d'Etat, première formule. Mais n'oublions pas que c'était un secrétaire auquel on avait donné rang et titre de Ministre.

C'est ainsi qu'il était chargé de la correspondance du Président avec les divers ministères (2). A ce titre, nous

(1) Article 78 du Décret du 22 mars 1852.

(2) Décret du 22 janvier 1852, article 1.

l'avons vu, il notifiait à ses collègues les idées de l'Empereur. Celui-ci employait son collaborateur direct quand il désirait faire connaître sa pensée et adoptait alors le système des lettres adressées au Ministre d'Etat et publiées *in-extenso* au Moniteur ou celui des messages lus par celui-ci aux tribunes des Assemblées.

Puis à l'ouverture de la première session d'une législature il devait, après le discours de l'Empereur, lire la formule de prestation de serment et procéder à l'appel des membres du Corps législatif et du Sénat qui prêtaient ledit serment. Ensuite, d'après le cérémonial en usage, agissant en porte parole de l'Empereur il déclarait ouverte la session et invitait les Sénateurs et les Députés à se réunir le lendemain dans le local de leurs séances respectives.

Enfin, s'il n'était fait aucune allusion directe ou indirecte au Ministère d'Etat dans la Constitution de 1852, deux Sénatus Consultes ultérieurs reconnaissaient incidemment son existence en lui donnant des attributions honorifiques et de secrétariat.

En effet, aux termes d'un Sénatus Consulte de décembre 1852 (1), interprétant et modifiant certains articles de la Constitution, le Ministre d'Etat avait l'honneur de remplir les fonctions d'officier de l'état civil pour l'Empereur et sa famille : tous les actes de l'état-civil de la famille impériale devant être reçus par le Ministre d'Etat.

Enfin, l'article 17 du Sénatus Consulte du 17 juillet 1856 confiait, en cas de régence, au Ministre d'Etat le soin de dresser procès-verbal de la prestation du serment de fidélité de l'Impératrice régente ou du Régent à l'Empereur et à la Constitution, ledit procès-verbal devant être signé

(1) Article 8 du Sénatus Consulte du 25 décembre 1852.

par les Ministres et par les Présidents des Assemblées. Le Ministre d'Etat n'eut d'ailleurs jamais à exercer cette attribution. Nous noterons en passant que sous le premier Empire, le Secrétaire d'Etat avait à dresser le procès-verbal des délibérations du Conseil de Régence.

Section III.

Organisation intérieure du Ministère d'Etat.

L'examen des attributions des collaborateurs du Ministre d'Etat prouvera une fois de plus que ce Ministère était considéré comme un organisme central placé près de la personne de l'Empereur et duquel partaient les ordres pour les différents départements.

Dès sa nomination le Ministre d'Etat et ses services s'installèrent, près de Napoléon, dans les locaux des Tuileries dont la réfection fut faite immédiatement.

§ 1. — *Situation matérielle du Ministre d'Etat.*

La situation matérielle faite aux Ministres du Second Empire était très appréciable surtout si on la compare à celle des membres du Corps Législatif et du Sénat. Ceux-ci recevaient annuellement, leur charge n'étant gratuite qu'en principe, une dotation allant parfois jusqu'à 30.000 francs tandis que ceux-là percevaient 12.500 francs : ces sommes étant d'ailleurs très convenables si l'on tient compte du coût de la vie sous le règne de Napoléon III.

Quant aux Ministres, il leur était alloué chaque année une somme de 80.000 francs, chiffre considérable pour l'époque.

De plus, parmi les Ministres, certains avaient une situa-

tion encore plus privilégiée et percevaient une allocation supplémentaire s'élevant à 30.000 francs : c'était le cas du Ministre d'Etat qui partageait cet agréable privilège uniquement avec ses collègues chargés des Affaires Etrangères et de la Guerre : Les frais de ces trois ministères étant supposés devoir être plus considérables que ceux des autres membres du gouvernement.

§ 2. — *Organisation des services du Ministère d'Etat.*

Peu de temps après le décret de création, le 14 février 1852, le Prince Président prenait un autre décret précisant les affaires qu'auraient à traiter les différents services composant le Ministère d'Etat.

Cette organisation intérieure, malgré l'accroissement des attributions du Ministre jusqu'en 1860, fut conservée sans changement jusqu'en juin 1863, sauf une légère modification qui intervint en septembre 1852.

Le changement du rôle de ce Ministre en 1863, qui se vit alors enlever toutes ses attributions administratives permit de réaliser une substantielle réduction de services et de cadres pour ne garder qu'un nombre infime de collaborateurs.

En 1852, il existait auprès du Ministre d'Etat, un Cabinet, un Secrétaire Général et deux Directions, l'une des palais et manufactures, l'autre de la Comptabilité.

A. — LE CABINET DU MINISTRE.

Il avait tout d'abord à remplir le rôle ordinairement dévolu aux Cabinets de Ministre c'est-à-dire : ouverture des dépêches, affaires réservées, audiences, etc.,

Mais il avait deux catégories atypiques d'attributions : c'est lui et non le Ministère de l'Intérieur qui était chargé des relations, importantes en période dictatoriale, avec le *Moniteur*, *Journal Officiel* de l'Empire.

Puis, il avait le rôle important de transmettre les affaires, non pas seulement aux divisions du Ministère d'Etat, mais aussi, exerçant là une sorte de contrôle général de la vie administrative du pays, aux différents départements ministériels : nouveau trait faisant apparaître le caractère de Ministre Secrétaire, de Ministre central, que présentait le Ministre d'Etat, première formule.

B. — LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL.

C'était un véritable Secrétariat Général de l'Empire. Dans ses attributions, entraient en effet les relations avec les grands corps de l'Etat et avec les Ministères ainsi que l'étude de toutes les questions portées devant le Conseil d'Etat dont le rôle législatif important sous le Second Empire a été souligné précédemment.

Enfin, et en cela il remplissait au premier chef son rôle de Secrétariat, il était prévu que ce service étudierait toutes les questions générales qui seraient portées devant lui par le Prince Président, ultérieurement par l'Empereur, qu'il serait également chargé des relations avec la presse, dont la liberté était tout à fait relative et qui prenait souvent là son inspiration ; puis, comme aucun service du personnel n'avait été créé, le Secrétariat Général s'occupait également de cette question ainsi que des archives impériales. Dans son ressort rentrait encore l'attribution des décorations, moyen de gouvernement qui a toujours eu une certaine efficacité.

C. — DIRECTIONS DES PALAIS ET MANUFACTURES
ET DE LA COMPTABILITÉ.

La Direction des palais et manufactures devint en quelque sorte un Sous-Secrétariat aux Beaux-Arts avant la lettre. Initialement, avant que les attributions du Ministre d'Etat en cette matière ne s'ampliflassent considérablement, elle étudiait tous les projets de construction, d'administration et de surveillance des palais, des parcs et des jardins et administrait et surveillait les manufactures.

La Direction de la Comptabilité préparait le budget général du Ministère, répartissait les crédits et vérifiait les pièces de dépense.

Ces deux Directions eurent d'ailleurs une existence éphémère, leur suppression ayant été décidée par un décret du 11 septembre 1852 qui les réunit au Secrétariat Général. Bien que les attributions du Ministre d'Etat aient été notablement augmentées entre 1852 et 1860, l'organisation intérieure du Ministère demeura la même jusqu'en 1863.

§ 3. — *Organisation du Ministère d'Etat en 1863.*

A cette date, le Ministre d'Etat devint un personnage essentiellement politique. Ses nombreuses et variées occupations d'ordre administratif lui ayant été retirées en bloc, une réduction des cadres et des services du Ministère fut rendue possible et dès lors l'Administration centrale ne comprit plus qu'une vingtaine de fonctionnaires au maximum placés sous les ordres d'un directeur du « cabinet du ministre, du service législatif et de la comptabilité » assisté de deux chefs de bureau.

Section IV.

Comparaison de l'institution du Ministère d'Etat avec diverses institutions antérieures à 1852.

Il nous reste, pour conclure, à essayer de déterminer la nature exacte du Ministère d'Etat de 1852 à 1863 en recherchant comment il se reliait à diverses institutions antérieures à 1852.

Nous ne comparerons ici avec ces précédentes institutions que le Ministère d'Etat tel qu'il se présenta de 1852 à 1863. Cet organisme, de 1863 à 1869, est en effet, *sui generis* : c'est une véritable création empirique du Second Empire dont il est inutile de chercher un précédent dans les régimes antérieurs.

Mais, en janvier 1852, en nommant un Ministre d'Etat, Louis Napoléon Bonaparte fit-il œuvre vraiment créatrice ou, au contraire, remit-il en vigueur, une institution déjà connue antérieurement soit sous cette appellation soit sous une autre dénomination ?

C'est ce que nous nous proposons de rechercher en examinant les Constitutions qui ont précédé celle de 1852 et en orientant tout spécialement notre étude vers les régimes où la séparation stricte des pouvoirs entraîna la nécessité d'établir entre eux, sous une forme quelconque, un mode de liaison.

Tout d'abord, indiquons qu'il ne faudrait pas voir dans

les personnages ayant porté ce titre sous l'ancienne Monarchie de lointains ancêtres du Ministre d'Etat du 2^e Empire : nous nous trouvons seulement en présence d'une simple similitude d'appellation que nous retrouvons également sous la Restauration et la Monarchie de Juillet : les Ministres d'Etat rencontrés alors ne pouvant se comparer au personnage que nous étudions.

Cela dit, nous allons examiner rapidement l'acte additionnel de 1815, seul texte constitutionnel qui, entre 1789 et 1852, a prévu expressément la nomination de Ministres d'Etat. Ceux-ci auraient présenté, si l'acte avait pu entrer en vigueur, une certaine ressemblance avec les Ministres sans portefeuille de 1860. Mais, différence essentielle, les Ministres d'Etat de 1815 auraient pu appartenir aux Chambres et former un rouage d'un régime tendant vers le parlementarisme alors que la Constitution de 1852 était entièrement dirigée contre le régime parlementaire. Il n'y a donc qu'analogie de vocable entre eux et le personnage qui nous occupe.

Aussi sans nous attarder plus longtemps à étudier cette institution qui ne fut d'ailleurs jamais transposée dans la réalité, voyons dans la Constitution du 5 Fructidor III qui séparait on ne peut plus nettement les pouvoirs, par quels moyens était organisée la liaison entre l'exécutif et le législatif et si, bien que désignés par un autre titre, des personnages ne jouaient pas en partie le rôle d'intermédiaire dévolu au Ministre d'Etat de Napoléon III.

Les rapports entre le Directoire et les Assemblées ou entre le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents étaient assurés au moyen de la curieuse institution des Messagers d'Etat qui avaient notamment pour mission de porter aux deux Conseils les lettres et mémoires des Directeurs : c'est

ce rôle que remplira plus de cinquante ans après le Ministre d'Etat vis-à-vis des Assemblées du Second Empire.

D'autre part, un secrétaire du Directoire choisi hors de son sein devait contresigner les expéditions et rédiger les procès-verbaux des délibérations. Notre Ministre d'Etat lui aussi fera office de secrétaire et, en somme, il remplira à lui seul les fonctions dévolues aux Messagers d'Etat et au secrétaire du Directoire.

Cependant nous ne tirerons aucune conclusion nette de cette analogie d'abord parce qu'il est probable et même certain que Napoléon III n'a jamais eu l'idée de s'inspirer des institutions directoriales et ensuite parce que le Ministre d'Etat n'était pas seulement un messenger-secrétaire, mais aussi un membre du gouvernement ayant charge d'un département, département spécial peut-être, mais département tout de même.

Nous examinerons en dernier lieu l'organisation constitutionnelle du Consulat et du premier Empire avec d'autant plus d'attention que Napoléon III avait précisé après le coup d'état et notamment dans le préambule de la Constitution du 14 janvier 1852, en termes ne présentant aucune ambiguïté qu'il se proposait de copier l'organisation réalisée par son oncle.

C'est, disons-le de suite, dans la personne du Secrétaire d'Etat de Napoléon I^{er}, homme de confiance de l'Empereur, rouage nécessaire sous un régime dictatorial, que nous croyons trouver l'ancêtre direct, quoique désigné par un autre nom, du Ministre d'Etat.

Rappelons d'abord que, sous le Consulat et l'Empire, les Ministres n'entraient pas aux Chambres : les projets de lois étant défendus par des Conseillers d'Etat.

Le despotisme impérial avait aussi attribué la décision de

beaucoup d'actes d'administration au Souverain. Celui-ci avait naturellement besoin d'un homme capable de préparer quotidiennement sa tâche, de se placer entre lui et ses Ministres.

Il fallait en somme à Napoléon I^{er} un organe de contrôle et de régularité. D'où la nécessité de l'institution du Secrétaire d'Etat, qui eut d'emblée le rang de Ministre. Ce poste fut créé le 25 décembre 1799 dès la prise du pouvoir par les trois Consuls provisoires. Il eut comme principal titulaire, Maret, futur duc de Bassano, homme fidèle, à la mémoire sûre selon ses contemporains, qui conserva ses fonctions, une brève interruption exceptée, pendant toute la durée du Consulat et du premier Empire.

La création de ce secrétariat se comprenait fort bien sous le régime de gouvernement personnel instauré par Napoléon I^{er}, et Maret fut l'un des compagnons de travail les plus commodes et les plus constamment employés par l'Empereur qui fort justement comparait son Secrétaire d'Etat « aux cercles qui tiennent ensemble les douves d'un tonneau ».

Il était souvent destiné à suppléer, à compléter voire même à contrôler en quelque sorte les autres ministères. C'était lui qui remplissait la tâche, obscure mais importante et nécessaire, de préparer pour les Consuls et ensuite pour l'Empereur les éléments de leur travail, de rédiger les résolutions, de les communiquer et de les répartir aux chefs des différents départements. L'analogie avec l'institution du Ministre d'Etat va encore se préciser quand nous aurons indiqué que le Secrétaire d'Etat, et c'était là l'une de ses principales attributions, était le seul ministre à avoir le contre-seing de tous les décrets consulaires d'abord, impériaux ensuite. Mais il se différenciait du Ministre d'Etat en ce

sens que ce dernier n'avait qu'un contreseing limité à certaines catégories de décrets.

C'est dans cette institution du Secrétaire d'Etat que Thiers qualifia de « Secrétaire des Consuls » (1) que nous voyons le précédent direct du Ministre d'Etat du Second Empire. D'ailleurs pour mieux serrer de près les institutions mises sur pied par son oncle, le Prince Président, en même temps qu'il nommait un Ministre d'Etat, créait un Ministre de la Police, autre réminiscence du Premier Empire.

Nous signalerons enfin que sous la Restauration, le monarque essaya de placer entre lui et ses Ministres un Secrétaire d'Etat, dont l'existence fut éphémère et qui aurait correspondu sensiblement au Secrétaire d'Etat de Napoléon I^{er}.

Mais c'était un poste inutile sous le régime parlementaire où l'unité de direction nécessaire est suffisamment assurée par l'unité même du ministère. Aussi, ce personnage, instrument avoué du gouvernement personnel du Roi, fut vite sacrifié et disparut dès 1815 : les Ministres n'ayant pas voulu subir ce contrôleur d'ordre et de régularité dont on n'avait que faire sous un régime connaissant des Ministres responsables ayant entrée aux Chambres ; c'est pourquoi nous croyons que en ressuscitant, presque sans modifications mais sous un vocable différent, l'institution du Secrétaire d'Etat, le Prince Président fit un acte logique, qui aurait été hors de mise sous un régime parlementaire mais qui doit être considéré comme une application nécessaire des principes posés par la Constitution de 1852.

(1) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*. T. I, p. 24.

CHAPITRE III

LE MINISTRE D'ÉTAT DE 1863 à 1869

Nous allons constater que, à partir de 1863 et pendant quelques années, le Ministre d'Etat, toutes ses attributions administratives lui ayant été retirées, va faire figure, non plus seulement de Ministre central mais de véritable chef de fait du gouvernement, éclipsant le Ministre présidant le Conseil d'Etat qui avait eu la prépondérance de 1852 à 1863.

Le rôle du Ministre d'Etat va même être tellement différent de ce qu'il était de sa création à 1863 qu'on peut prétendre qu'il y a là, quoique désignées par la même expression, deux institutions distinctes, tellement distinctes qu'un auteur, Hanotaux, place même la création du Ministère d'Etat en 1863 faisant ainsi litière du personnage secondaire, du fonctionnaire impérial, qui porta le titre de janvier 1852 à juin 1863.

Mais nous croyons nécessaire pour la compréhension de l'évolution du Ministère d'Etat de consacrer quelques développements à l'institution transitoire des Ministres sans portefeuille qui n'exista que durant trois ans, de 1860 à

1863, et à celle du « Ministre présidant le Conseil d'Etat » qui subsistera tout en perdant de son importance au profit du Ministre d'Etat.

En effet, les attributions des trois Ministres sans portefeuille furent, lors de leur suppression en 1863, confiées explicitement au Ministre d'Etat lequel, du fait qu'il ne dirigeait plus aucun service, pouvait être considéré comme un Ministre sans portefeuille mais désigné par un autre vocable et d'autant plus puissant qu'il concentrait en lui seul les pouvoirs attribués précédemment à trois personnes. On peut donc soutenir que l'institution des Ministres sans portefeuille continuait sous un autre nom, étant même renforcée. Dès lors, et étant donné que les fonctions des Ministres sans portefeuille furent attribuées par un texte au Ministre d'Etat, il semble logique, pour bien comprendre le rôle qui lui fut ainsi dévolu en 1863, de connaître au moins dans ses grandes lignes le rôle qu'eurent à remplir les Ministres sans portefeuille.

Section I

Les Ministres sans portefeuille.

La première et la plus importante des étapes dont la succession transformera l'Empire autoritaire en Empire libéral d'abord et parlementaire ensuite est constituée, sans contredit, par le Décret du 24 novembre 1860, dont l'importance est primordiale dans l'histoire constitutionnelle du 2^e Empire.

Ce texte rétablissait la communication entre le Corps législatif complètement isolé depuis 1852 et le gouvernement, qui, jusque là, n'avait été représenté au Palais Bourbon que par des Conseillers d'Etat très distingués certes, mais investis d'un mandat restreint leur ôtant toute espèce d'initiative.

Ce décret dans le but de donner aux grands corps de l'Etat une participation plus directe à la politique générale du gouvernement et, dit l'Empereur « un témoignage éclatant de notre confiance » disposait que chaque année le Sénat et le Corps législatif voteraient une adresse, en réponse au discours du trône ; il prévoyait en outre la désignation par l'Empereur de ministres sans portefeuille chargés de défendre devant les Assemblées les projets de lois du gouvernement, de concert avec le président et les membres du Conseil d'Etat qui conservaient ainsi leurs attributions.

Ce décret fut accueilli de façons très diverses mais avec

une surprise quasi unanime car Napoléon III, selon sa méthode favorite, avait gardé secrète jusqu'au dernier moment son initiative, le discret Walewski semblant être la seule personne de son entourage avertie auparavant par l'Empereur. Mais si l'institution était brusquement créée, une lettre datée du 22 juin 1854 et adressée par Napoléon à son vieux compagnon de lutte, de Persigny, qui démissionnait alors du Ministère de l'Intérieur, prouve que, dès cette date, l'Empereur songeait à créer de tels postes puisqu'il offrait à de Persigny de le nommer Ministre sans portefeuille. Mais, sans doute, Napoléon n'envisageait pas, aux belles heures du début du règne, de donner à des ministres sans département le soin de parler aux Chambres. Il paraît plus plausible de croire qu'il ne désirait que continuer à attacher de Persigny à sa personne, en qualité cette fois de conseiller. Ce poste de ministre sans portefeuille s'il avait été créé aurait présenté, pensons-nous, un caractère surtout honorifique.

La presse qui s'enhardissait déjà et était beaucoup moins synchronisée que pendant les premières années du règne commenta largement ce décret qui, il faut bien le dire, était pris à une époque où le souverain était encore libre d'entrer ou non dans la voie des réformes bien que les années d'euphorie et de vie facile fussent déjà terminées. Certains (1) applaudirent sans réserve et couvrirent de dithyrambes Napoléon III pour son initiative jugée extrêmement hardie. D'autres (2) ne voulurent voir dans ces premières réformes que le début d'une évolution dont

(1) Emile Ollivier. « Le 19 Janvier », p. 187.

« L'Opinion Nationale du 26 novembre 1860.

« Journal des Débats » du 26 novembre 1860.

« Le Pays » du 26 novembre 1860.

(2) « Le Siècle » du 26 novembre 1860.

l'étape finale serait constituée par le retour aux Assemblées de ministres responsables contrôlés par les Députés. La combinaison des ministres sans portefeuille fut aussitôt considérée comme un « mauvais rouage » (1) dont l'inutilité et les inconvénients devraient vite se faire sentir. Carnot considérait même ces réformes comme l'arrêt de mort de l'Empire : « Un gouvernement qui abandonne son principe « se suicide » dit-il. Mais nous pensons que cet arrêt de mort aurait pu ne concerner que l'Empire autoritaire ; l'Empire tout court pouvait être sauvé par la liberté.

Nous ne consacrerons aucun développement à la constitutionnalité de l'institution des ministres sans portefeuille bien que à l'époque cette question fit l'objet de discussions assez vives par suite de l'entorse faite par décret au principe de séparation du gouvernement et des Chambres posé par la Constitution de 1852 (2). Nous ne désirons pas, en effet, approfondir en elle-même cette combinaison de droit constitutionnel mais seulement l'étudier dans la mesure nécessaire pour comprendre l'évolution, le rôle et les attributions du Ministre d'Etat, deuxième formule.

Nous caractériserons les ministres sans portefeuille en disant d'eux qu'ils étaient les véritables avocats du pouvoir. Sans souci de département, ils n'avaient qu'à s'assimiler la politique gouvernementale, recueillir tous les documents propres à l'éclairer pour la défendre devant les Assemblées.

Ainsi, en 1860, le Ministre d'Etat, Secrétaire de l'Empereur et sorte de Ministre central, mis à part, nous trouvons deux catégories bien différenciées de ministres : les uns

(1) Emile de Girardin. *Paix et Liberté*, 1863, p. 296.

(2) Cf. notamment Girardin. *Paix et Liberté*, p. 390.

Le journal « La France » du 26 novembre 1860.

ayant à diriger un département, uniquement administrateurs et ne parlant jamais aux Chambres, les autres, ministres de la parole, chargés uniquement de la discussion. Cette division bi-partite du ministère, nous la retrouverons, quoiqu'un peu différente, à diverses reprises sous la troisième République avec les Comités soit de guerre, soit restreint et on peut avancer aussi, mais assez prudemment toutefois, que la nomination de Ministres sans portefeuille dits Ministres d'Etat pourrait correspondre parfois à cette idée.

Les Ministres sans portefeuille firent naturellement partie du Conseil des Ministres et pendant trois ans ils défendirent les projets de lois d'ordre politique : les Conseillers d'Etat, eux, ne perdirent rien de leurs prérogatives relatives à la discussion des textes législatifs mais, en fait, à partir de 1860, leur rôle va se borner à soutenir les projets de lois d'ordre technique.

Dès le 24 novembre 1860, il y eut trois ministères sans portefeuille et ces postes furent confiés à des personnages de premier plan : Billault qui sera Ministre d'Etat, Magne, technicien financier et vieilli dans les plus hauts emplois et Baroche qui, en sa qualité de président du Conseil d'Etat était depuis 1852 l'interprète autorisé de la pensée impériale. Son rôle ne changea guère en 1860 au moment où il devint Ministre sans portefeuille avec le titre de « Ministre présidant le Conseil d'Etat ».

Depuis 1852, il assistait aux Conseils des Ministres, mais n'avait que le rang de Ministre sans en avoir le titre ; il représentait la pensée du pouvoir exécutif dans les affaires les plus graves en qualité seulement de commissaire du gouvernement (1). En 1860, certains ministres entrant aux

(1) Berton, *Evolution constitutionnelle de l'Empire*.

Chambres, il n'existait plus aucune raison de lui refuser le titre de Ministre qu'il gardera jusqu'à la chute de l'Empire même après la suppression des sans portefeuille en 1863 ; solution logique : puisque l'incompatibilité entre la qualité de Ministre et la participation aux débats n'avait pas été rétablie, les sans portefeuilles ayant été remplacés par le Ministre d'Etat. Ce dernier absorbera toute la puissance politique et le rôle du Ministre présidant le Conseil d'Etat perdra de son importance première : il ne traitera plus que les grandes questions d'affaires, financières, économiques ou juridiques, ce qui lui laissait tout de même un champ d'activité assez étendu.

C'est donc l'étude d'une institution arrivant à son apogée et qui, après avoir concentré en elle les pouvoirs attribués à plusieurs Ministres sans portefeuille, éclipsera celle du Ministre présidant le Conseil d'Etat, que nous nous proposons d'entreprendre.

Section II

Attributions et rôle du Ministre d'Etat de 1863 à 1869.

§ 1. — *Attributions administratives.*

En juin 1863, toutes les attributions d'ordre administratif du Ministre d'Etat lui furent enlevées pour être réparties entre différents départements (1).

L'Empereur eut toujours le désir de rapprocher le plus possible de lui les services des Beaux-Arts et pour cela il en avait confié, comme nous l'avons vu, la gestion à son Ministre d'Etat. Celui-ci fut dépossédé de ces services par le décret de 1863 mais Napoléon III qui désirait toujours manifester le vif intérêt qu'il portait aux Beaux-Arts les transféra à un autre de ses collaborateurs intimes, le Ministre de la Maison de l'Empereur, qui prit désormais le titre de « Ministre de la Maison de l'Empereur et des Beaux-Arts ». Ce dernier dont le département si spécial avait été joint pendant plusieurs années à celui du Ministre d'Etat se vit attribuer entre autres services, l'administration des Beaux-Arts, la gestion de divers établissements d'enseignement artistique situés tant en France qu'à l'étranger, de quelques théâtres, du Conservatoire impérial. Quittèrent également le domaine du Ministère d'Etat, l'administration supérieure de l'Opéra, les encouragements et subventions,

(1) Décret du 23 juin 1863.

ainsi que tous les services qui lui avaient été confiés en 1860.

D'autre part, par un juste retour des choses, le Ministère de l'Instruction Publique qui s'était vu frustrer de la gestion de différents établissements au profit du Ministre d'Etat vit, en juin 1863, retomber sous sa dépendance tous ces services : ce fut le cas pour l'Administration de l'Institut Impérial de France, pour l'Académie de Médecine, l'Ecole des Chartes et pour diverses bibliothèques.

Enfin, l'Intérieur fut le troisième département appelé à bénéficier du démembrement administratif du Ministère d'Etat en recevant les rapports avec le *Moniteur Universel* qui, avant d'être du ressort du Ministre d'Etat, avait dépendu du Garde des Sceaux.

Ainsi, le Ministère d'Etat était complètement vidé de toutes ses attributions administratives. Le but de ces transferts d'attributions était de libérer ce Ministre de tout souci de direction d'un département afin de lui permettre de remplir au mieux les nouvelles et importantes attributions d'ordre politique qui lui étaient confiées transformant ainsi du tout au tout l'institution et que nous allons examiner maintenant.

§ 2. — *Attributions nouvelles d'ordre politique.*

1) De 1863 à 1867 aucun changement n'intervint en ce qui concerne les attributions de messenger, d'agent de liaison entre l'Empereur et les grands Corps de l'Etat mais, tout en lui retirant la direction de ses services administratifs le décret du 23 juin 1863 plaçait dans les attributions du Ministre d'Etat les fonctions confiées depuis 1860 aux Ministres sans portefeuille qui étaient supprimés. Le Ministre d'Etat conservait son nom mais allait correspondre do-

rénavant à une fonction nouvelle : jusqu'alors en quelque sorte haut fonctionnaire il allait devenir un Ministre purement politique et il n'avait plus qu'à défendre devant les Chambres la politique du gouvernement après y avoir pris part dans les réunions des Ministres. Ce Ministre de la parole, cet interprète autorisé de la pensée impériale allait, prendre par la force des choses, figure de premier Ministre et entre le Ministère d'Etat de 1852 à 1863 et le Ministère d'Etat de 1863 à 1869, il n'y a guère qu'une similitude d'appellation : en réalité il faut considérer qu'on est en présence de deux institutions fort différentes.

Cependant tout en donnant de cette façon à son Ministre d'Etat un caractère différent de celui des autres ministres qui ne rentraient pas encore aux Chambres, l'Empereur entendait, de même qu'en 1860, rester fidèle à l'un des principes sur lesquels était basée la Constitution : celui de la responsabilité des Ministres envers l'Empereur seulement.

Le Ministre présidant le Conseil d'Etat subsistait et devait, conjointement avec le Ministre d'Etat, défendre devant les Assemblées les projets de lois. Mais il allait perdre sa primauté pour n'être plus que le brillant second, le substitut du Ministre d'Etat.

C'était ainsi une nouvelle hiérarchie qui était établie avec, au sommet, un chef : le Ministre d'Etat pour traiter des affaires politiques graves, au-dessous le Ministre présidant le Conseil d'Etat pour la discussion des affaires techniques et enfin les Conseillers d'Etat pour les besognes les moins importantes. A côté de ces deux ministres de la parole, dont l'un avait la prééminence, demeuraient les titulaires des différents départements, chefs de services muets. Emile Ollivier, dans un discours retentissant (1) dirigé d'ailleurs

(1) Discours du 12 juillet 1867 au Corps législatif.

beaucoup plus contre la personne de Rouher que contre l'institution du Ministère d'Etat qualifia le Ministre d'Etat d'avocat d'office de tous ses collègues « avocat qui explique des causes qu'il n'a pas conduites ». Cependant, il ne nous semble pas entièrement exact d'affirmer que le représentant de la pensée impériale n'était qu'un orateur désintéressé n'ayant dans les faits aucune part personnelle à débattre. Il ne recevra pas, en effet, des dossiers remplis d'événements irrévocables comme c'est le cas pour un avocat d'office, de qui les faits ne dépendent en aucune façon. Le Ministre d'Etat au sein des réunions gouvernementales, s'il a, naturellement, la confiance de l'Empereur, aura pu donner son avis sur les événements qui se préparaient, en modifier le cours et il aura pu exposer sa façon de voir devant l'Empereur et les Ministres avec d'autant plus de chances de succès que c'est à lui qu'incombait le périlleux honneur de défendre les projets de lois aux Chambres avec l'opinion desquelles il fallait tout de même compter. Ce n'était donc pas un homme qui défendait un dossier dans la constitution duquel il n'avait eu aucun rôle mais un personnage qui avait pris une part prépondérante dans la discussion préalable du projet qu'il défendait.

Le Ministre d'Etat conservera ces attributions politiques jusqu'en 1869, année de sa suppression, mais à partir de 1867, la possibilité de retour des ministres à portefeuille aux Chambres, amenuisera ou, plutôt, aurait dû logiquement amenuiser son importance et le faire considérer comme un rouage devenu inutile.

2) **De 1867 à 1869.** — Le 19 janvier 1867 est une autre date primordiale pour l'évolution de l'Empire. La réforme réalisée alors est un pas vraiment décisif vers le retour aux pratiques parlementaires. Napoléon III, pressé par les évé-

nements, accorde aux députés le droit d'interpellation et permet aux Ministres à département de parler au Corps législatif et au Sénat s'ils ont reçu à cet effet délégation spéciale de l'Empereur.

Il n'est aucunement question dans le texte du Ministre d'Etat mais on peut affirmer que ce décret sonne le glas d'une institution dont l'utilité ne s'était affirmée que par suite de l'absence aux débats des Ministres. L'institution va cependant se survivre pendant deux ans mais surtout grâce à l'influence personnelle du titulaire du poste Rouher sur la personne du souverain. Dès cette date, elle devient une superfluité constitutionnelle, et Ollivier a pu dire dans son discours du 12 juillet 1867 que le « Ministre d'Etat n'avait plus aucune raison d'être ».

§ 3. — *Interprétation et application du Décret du 23 juin 1863.*

Diverses interprétations peuvent être données au Décret de 1863 et les journaux de l'époque, selon leurs tendances, y virent chacun une confirmation des idées qu'ils professaient. Pour les partisans des principes exposés dans le préambule de la Constitution de 1852 (1), il s'agissait d'un simple déplacement d'attributions. Pour ceux qui souhaitaient le retour à un régime plus libéral sinon parlementaire (2), il y avait là un nouveau progrès dans la voie des concessions libérales.

Mais quelles que soient les interprétations du Décret qui se firent jour, il ne faut jamais perdre de vue que le poste prééminent du Ministère d'Etat, deuxième formule, a été créé *intuitu personae* pour être confié à celui des ministres sans portefeuille qui avait le plus brillamment réussi en

(1) *Le Constitutionnel* du 25 juin 1863.

(2) *Le Siècle* du 25 juin 1863.

s'avérant l'avocat du pouvoir au talent le plus sûr : Billault. Nul ne peut dire si Napoléon III aurait supprimé les ministres sans portefeuille pour les remplacer par un seul Ministre de la parole s'il n'avait eu à sa disposition un titulaire tout désigné. Cette suprématie du Ministre d'Etat survivra à la mort de Billault surtout par suite de l'ascendant personnel de Rouher et de l'influence qu'il sut prendre sur l'Empereur.

Les partisans de l'application orthodoxe de la Constitution de 1852, adversaires du régime parlementaire, ne virent dans le décret de 1863 qu'un simple transfert d'attributions : une concentration dans les mains d'une seule personne des fonctions confiées à plusieurs Ministres sans portefeuille (1). Pour eux, ceux-ci ne disparaissaient que de nom mais l'institution subsistait dans son esprit et dans ses effets, se développant même en ceci qu'elle allait avoir une force accrue du fait de la concentration aux mains d'un seul des pouvoirs exercés jusque-là par trois hommes.

D'autres se firent une idée plus haute du texte, l'interprétant comme un nouveau pas dans la voie libérale inaugurée par le Décret du 24 novembre 1860, et comme une nouvelle étape vers le retour de la responsabilité ministérielle.

Des esprits hardis allèrent même, et cela dès 1863, avant que la réforme ait eu le temps de faire ses preuves, jusqu'à trouver une analogie entre la position nouvelle du Ministre d'Etat et celle qu'occupait autrefois le Président du Conseil sous la monarchie parlementaire. Certes, le Ministre d'Etat sera, en fait, le chef du gouvernement pendant quelques années, mais cela tiendra en partie à l'autorité personnelle de Rouher, et, en juin 1863, il était pour le

(1) *La Presse* du 25 juin 1863.

moins prématuré de risquer cette comparaison ; il existait d'ailleurs entre ces deux personnages une différence capitale résultant du fait que le Ministre d'Etat ne devait rendre compte de ses actes qu'au Souverain.

Nous ne partageons pas l'opinion de ceux qui prétendirent que le décret de 1863 marquait un grand pas dans la voie libérale. En effet nous avons déjà été amené à soutenir que les étapes de l'évolution de l'Empire ne coïncidèrent pas avec celles qui marquèrent l'évolution de l'institution du Ministre d'Etat. Ainsi, la cassure entre la période autoritaire et la période libérale du Second Empire se situe en novembre 1860 alors que la date primordiale pour l'étude du Ministère d'Etat est le 23 juin 1863, moment où il devient un poste purement politique et vraiment capital. Nous considérons le décret pris à cette dernière date comme le prolongement en quelque sorte de celui du 24 novembre 1860 : le Ministre d'Etat n'ayant plus aucun service à diriger pouvant être considéré comme un ministre sans portefeuille désigné sous le même vocable qui est employé de nos jours pour désigner les personnages entrant dans les gouvernements sans avoir la charge d'un département. Le pas décisif vers le retour des ministres aux Assemblées ne sera franchi qu'en 1867 et à cette date aucun changement ne viendra officiellement modifier le rôle et les attributions du Ministre d'Etat : c'est la logique des choses qui le fera très rapidement considérer non seulement comme un rouage inutile mais aussi comme le dernier obstacle au retour du régime parlementaire. On peut donc à ce propos, constater une fois de plus que les grandes dates de l'évolution de l'Empire ne coïncidèrent pas avec celles qui marquèrent l'évolution de l'institution du Ministre d'Etat.

Mais nous ne mésestimons pas pour cela la portée du

Décret de 1863 qui va permettre de revoir un Cabinet avec un chef de fait chargé de défendre la politique générale du gouvernement aux Chambres.

Le Conseil des Ministres va, en effet, à partir de cette date, prendre très rapidement une physionomie tout à fait différente de celle qu'il avait eue jusqu'alors et nous voudrions nous arrêter quelque peu à ce sujet.

Nous avons vu que la Constitution de 1852 ne prévoyait pas la réunion en Conseil de tous les ministres (1) : Ceux-ci étant considérés uniquement comme les chefs administratifs des divers départements chargés de représenter et d'appliquer les pensées du souverain. Cependant, dès le début de l'Empire, Napoléon prit l'habitude de convoquer fréquemment et régulièrement ses collaborateurs deux fois par semaine en principe. Naturellement il présidait ces réunions consultatives dans lesquelles il ne fallait voir qu'un procédé de bonne administration.

Tous les chefs de départements assistaient au Conseil auquel participaient également le Ministre présidant le Conseil d'Etat et les Ministres sans portefeuille de 1860 à 1863.

Le Ministre d'Etat était à la fois membre et secrétaire de ces Conseils mais n'avait, en aucune façon, de 1852 à 1860, le rôle prépondérant qu'il aura par la suite.

D'autre part, il est curieux de noter que, durant de longues années, l'Impératrice suivit assidûment les réunions gouvernementales et prit une part très active aux délibérations, tellement active qu'elle motiva la lettre écrite à l'Empereur par le fougueux de Persigny. Le 11 novembre 1867 (2). Ce dernier demandait en termes mesurés mais nets

(1) Ce n'est qu'à la fin du Second Empire, le 8 octobre 1869, qu'un *Senatus Consulta* autorisa les ministres à délibérer en Conseil sous la présidence du Chef de l'Etat.

(2) Mémoires du Duc de Persigny, p. 388.

que l'Impératrice fût éliminée des Conseils des ministres. Cette intervention osée eut d'ailleurs le résultat souhaité puisque l'Impératrice, à partir de cette date parut moins souvent au Conseil et cessa complètement d'y assister au début de l'année 1869.

De 1852 à 1863, il ne faut donc voir dans ces réunions qu'un moyen commode, mais non obligatoire, employé par Napoléon III pour faire connaître sa volonté à ses collaborateurs, leur donner des directives, et leur permettre d'être au courant de la politique générale du pays.

Mais le décret du 23 juin 1863, bien que ne comportant aucun article relatif aux réunions des ministres, eut cependant pour conséquence de faire changer de caractère à ce Conseil par suite du rôle prééminent attribué au Ministre d'Etat.

Ce personnage était alors chargé de défendre la politique générale du gouvernement aux Chambres. Or, cela allait lui permettre par la force des choses d'exercer quelque influence sur cette politique et de parler au sein du Conseil avec une autorité qu'il n'avait pas de 1852 à 1863. Cette autorité allait encore être accrue par ce fait que le Ministre d'Etat Rouher posséda très vite l'entière confiance de l'Empereur dont l'activité se ralentissait déjà.

En effet, le Ministre d'Etat, à partir du 23 juin 1863, allait subir seul (1) à la tribune les assauts d'une opposition peu nombreuse, certes, mais comprenant des hommes particulièrement brillants. Or, pour éviter que sa tâche ne soit rendue par trop délicate, il était normal qu'il demandât à ses collègues muets de revoir des projets jugés par lui diffi-

(1) Le Ministre Président le Conseil d'Etat n'allait plus défendre, en effet, que les projets de lois d'ordre technique ne soulevant, en aucune façon, des discussions passionnées.

cilement défendables. Aussi, fut-il très rapidement considéré à juste titre comme le chef de fait du gouvernement et si, de 1863 à 1869, il y eut toujours des Conseils des ministres présidés par l'Empereur, Rouher, Ministre d'Etat, de son côté, sans y être habilité par aucun texte, convoquait ses collègues à son propre ministère agissant ainsi véritablement comme un premier ministre. Il y eut donc, pendant ces quelques années des réunions gouvernementales correspondant *mutatis mutandis* les unes à nos Conseils des Ministres, les autres à nos Conseils de Cabinet.

Emile Ollivier reconnaissait, tout en la critiquant, cette primauté de fait du Ministre d'Etat quand il écrivait qu'« il dirigeait tous les ministres » et que « les ambassadeurs étrangers traitaient avec lui » (1).

L'opinion publique considérait également le Ministre d'Etat comme le chef du gouvernement, responsable de la politique du cabinet : c'est ainsi qu'en juillet 1869, après la démission de tous les ministres, on pouvait lire dans différents journaux, que le « Cabinet Rouher » était démissionnaire. D'autre part un quotidien, à la suite de cette retraite du gouvernement, donnait la composition possible du nouveau cabinet et faisait figurer en tête de liste « Schneider, Ministre d'Etat, Président du Conseil (2) ».

Ainsi le décret du 23 juin 1863, en accordant la prééminence politique au Ministre d'Etat, en faisant de ce personnage un chef de fait du gouvernement, a eu pour conséquence indirecte de modifier le caractère présenté jusque là par les réunions des ministres.

D'une réunion de chefs de services, il a fait un véritable conseil des ministres et en ce sens, il nous paraît avoir

(1) Emile Ollivier, *L'Empire libéral*, T. IX, p. 548.

(2) *La Presse* du 16 juillet 1869.

préparé utilement le chemin pour un retour à la conception parlementaire du Cabinet responsable devant les Assemblées.

Ces réunions des chefs des différents départements par le Ministre d'Etat agissant en premier ministre étaient-elles constitutionnelles? Si d'une part aucun texte n'était venu de 1863 à 1869 les consacrer officiellement, de l'autre, on doit reconnaître qu'elles ne violaient directement aucun article de la Constitution du 14 janvier 1852 ni des Sénatus Consultes postérieurs. Mais nous croyons pouvoir avancer qu'il y avait là une pratique coutumière contraire à l'esprit de la Constitution qui ne connaissait que des ministres considérés *ut singuli* en leur qualité de chefs de départements.

§ 4. — Causes du décret du 23 juin 1863.

Ce décret étant maintenant connu, nous voulons essayer d'examiner les raisons qui poussèrent Napoléon à donner ainsi le premier rôle au Ministre d'Etat qui jusque là simplement Ministre et Secrétaire particulier va tenir à tel point le premier rôle qu'en 1867 Emile Ollivier pourra le qualifier quoiqu'avec un peu d'exagération, de « Vice-Empereur sans responsabilité », cette épithète venant après celle de « Grand Vizir » de « Maire du Palais » de « Premier Ministre » (cette dernière expression n'étant pas par elle-même désagréable mais étant considérée comme contraire à la Constitution qui ne connaissait que des ministres agents de l'Empereur, tous égaux devant lui).

Diverses causes de nature très différente nous semblent avoir influencé l'esprit du Souverain. Voyons d'abord la raison donnée officiellement dans les colonnes du *Moniteur*, l'Empereur, y lisons-nous, substitue aux ministres sans portefeuille le Ministre d'Etat dans le but « d'organiser plus

« solidement la représentation de la pensée gouvernementale sans s'écarter de l'esprit de la Constitution ». Mais cette version n'est que la thèse officielle et diverses autres causes nous paraissent avoir été déterminantes.

Il faut d'abord tenir compte des conjonctures de l'époque : la France était au lendemain des élections de 1863 qui marquèrent un net progrès de l'opposition ; à Paris notamment les opposants avaient été élus presque partout et dans l'ensemble du pays les électeurs avaient envoyé au Corps législatif un groupe de républicains trois fois plus nombreux que celui, minuscule, de la précédente législature. Puis des ténors rentraient dans la vie politique : Thiers, Berryer. Leur présence impliquait dès lors que les débats parlementaires allaient reprendre une partie de l'ampleur qu'ils avaient perdue. Il fallait donc organiser par avance les forces gouvernementales et on pensa à les concentrer pour les rendre plus puissantes : la dissémination des pouvoirs gouvernementaux ayant, à toute époque, été une cause de faiblesse.

D'autre part Napoléon, après ce réveil de la conscience nationale, sentait le besoin de faire quelque chose. Il conservait toujours en principe toute l'autorité et devait théoriquement donner son impulsion à la politique générale mais, même indépendamment du résultat des élections, il commençait à être débordé par les événements : les années faciles et brillantes du début du règne étaient terminées et, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, les difficultés s'amoncelaient. On a pu dire avec justesse que, si Napoléon en 1860 était encore libre d'entrer ou non dans la voie des concessions libérales, en 1863 il l'était déjà beaucoup moins et en 1867 il ne le sera plus du tout (1). Mais, après avoir tant

(1) Emile Ollivier, *L'Empire libéral*. T. XII, p. 1.

vitupéré contre les pratiques parlementaires, Napoléon III ne voulait pas y revenir brusquement, surtout en donnant l'impression de céder à la crainte provoquée par les élections, il s'arrêta alors à un moyen terme : le Ministre d'Etat serait promu à un rang nouveau et le système inauguré en 1860 sortirait indemne mais concentré.

L'Empereur se rallia d'autant plus volontiers à cette solution qu'il disposait en Billault de l'homme de la situation, capable de représenter avec force et de défendre avec une habile énergie la politique impériale à la tribune.

Nous répétons que la question de personne fut, à notre avis, déterminante en ce qui concerne la transformation du caractère présenté par l'institution du Ministre d'Etat de 1852 à 1863.

En résumé, nous considérons que les raisons qui amenèrent l'Empereur à signer le décret de 1863 sont davantage d'ordre pratique que d'ordre théorique : la part devant être réservée à l'opportunisme et à l'empirisme nous paraissant devoir être plus large que celle réservée aux considérations de technique constitutionnelle.

Section III

Constitutionnalité du décret de 1863.

« La Chambre n'étant plus en présence des ministres et « les projets de loi étant soutenus par les orateurs du Conseil d'Etat le temps ne se perd pas en vaines interpellations... » ainsi s'exprimait le Prince Président dans la proclamation qu'il adressa aux Français le 14 janvier 1852, jour de promulgation de la Constitution (1).

Et cependant, on eut le Décret du 24 novembre 1860 et celui du 23 juin 1863, que nous avons considéré comme continuant en la concentrant l'œuvre de 1860 !

En 1863, le *Moniteur* prétendit, dans une note officielle, qu'il ne s'agissait que d'une mesure prise simplement pour organiser plus fortement la représentation de la pensée gouvernementale devant les Chambres sans s'écarter de la pensée de la Constitution.

Mais il nous semble difficile de ne pas voir dans ce texte, sinon un pas vers la responsabilité ministérielle ou vers le gouvernement parlementaire, du moins une dérogation indirecte aux principes de la Constitution, indirecte, disons-nous, car le décret ne viole ouvertement aucun article et même on peut essayer de l'harmoniser avec la Constitution en prétendant notamment que les ministres lors-

(1) Le Ministre d'Etat, certes, entra aux Chambres dès 1852 mais il le faisait uniquement en qualité de messenger de l'Empereur, d'organe chargé des rapports entre les grands corps politiques et seulement pour lire messages ou déclarations de Napoléon III.

qu'ils prennent la parole au Corps législatif perdent leur qualité de ministres pour n'être plus que des commissaires du gouvernement (1). Mais cette discrimination nous paraît bien arbitraire et vraiment subtile. On peut encore alléguer que les Ministres ayant, conformément à l'article 53 de la Constitution, rang, séance et voix délibérative au Conseil d'Etat, auraient le même titre que les Conseillers d'Etat à porter devant le Sénat et le Corps législatif la parole s'ils en étaient chargés. Ces arguments nous semblent une véritable casuistique juridique. De son côté, le journal *La France* émettait l'opinion que « tout ce qui n'est pas défendu est permis » et qu'en conséquence l'entrée du Corps législatif n'étant pas défendue aux ministres elle leur était permise.

Cependant il faut considérer que le décret de 1863 (et bien entendu le même raisonnement s'applique au décret de 1860) ne va directement à l'encontre que de la proclamation du 14 janvier 1852 qui n'a pas de valeur constitutionnelle. Il ne pourrait donc être déclaré catégoriquement inconstitutionnel (2) et même il est possible de le concilier avec la deuxième base de la Constitution qui précise que les ministres ne dépendent que du Pouvoir exécutif seul : les ministres entrant aux Chambres tout en continuant à ne relever que de l'Empereur.

Mais si on peut dire qu'il ne contredit expressément aucun article d'une Constitution qui ne fait que sous-entendre

(1) Notons que lorsque les ministres qui étaient à la fois ministres et sénateurs parlaient au Sénat, ils faisaient observer que c'était le Sénateur et non le Ministre qui parlait.

(2) Cf., en sens contraire, Girardin, dans *Paix et Liberté*, p. 390, qui prétend qu'un Sénatus Consulte était nécessaire pour que les ministres avec ou sans portefeuille eussent constitutionnellement le droit d'entrer au Corps législatif.

l'absence des ministres des débats, nous affirmerons, et ce sera notre conclusion, que le Décret de 1863 ne viole peut-être pas le texte même de la Constitution, mais qu'il l'élude en abandonnant indirectement l'un des quelques principes sur lesquels était basée cette constitution du 14 janvier 1852.

Section IV

Suppression du Ministre d'Etat.

Le Décret du 19 janvier 1867 ramenant, sur délégation spéciale de l'Empereur, les Ministres aux Assemblées, était un signe avant coureur de la disparition du Ministère d'Etat dont la présence ne se justifiait que sous un régime de gouvernement personnel avec séparation stricte des pouvoirs. Logiquement il eut dû entraîner, *ipso facto*, la suppression du Ministre d'Etat ou tout au moins avoir pour effet immédiat de le ramener à son rang initial de Secrétaire de l'Empereur. Cependant, grâce surtout à l'influence du titulaire du poste, Rouher, qui avait si rapidement et si complètement su gagner la confiance de Napoléon, ce Ministère fut maintenu pendant plus de deux ans encore, vraiment *intuitu personae*. C'est en considération de la personnalité de Billault que le Ministère d'Etat était devenu le pivot de la politique impériale, ce sera par l'effet de l'influence personnelle de Rouher, successeur de Billault que le poste survivra pendant deux ans au décret du 19 janvier 1867.

D'ailleurs, de 1867 à 1869, le Ministre d'Etat continuera à jouer véritablement le rôle d'un chef de gouvernement à tel point que, en juillet 1869, les journaux considéreront la démission des ministres comme la démission du Cabinet Rouher : Ceux-ci s'étant d'ailleurs réunis avant leur départ au Ministère d'Etat,

Il semble que ce fut, pour la première fois en décembre 1866, que la suppression de cet organisme ou plutôt la réduction à ce qu'il avait été d'abord, fut envisagée. Walewski, à cette date, en présence d'Emile Ollivier, avait conseillé à l'Empereur d'accorder la liberté pour consolider le régime et Napoléon, après maintes hésitations, s'était rallié aux mesures suivantes : envoi des ministres à la Chambre en qualité de commissaires, remplacement de l'adresse par l'interpellation (ce sera là l'objet du décret de janvier 1867) et enfin comme corollaire aux dispositions précédentes, retour à la formule du Ministre d'Etat, Ministre mais surtout Secrétaire. Le décret du 19 janvier 1867 ne sacrifia cependant pas Rouher qui, toujours omnipotent, conservait la confiance de l'Empereur. Mais, dès ce moment, le poste ne signifiait plus rien et ne se survivait que grâce à son titulaire.

Le maintien de cet organe de gouvernement personnel fut dès lors attaqué par les partisans de l'évolution de l'Empire vers la liberté : c'est ainsi qu'Ollivier, dans son discours fameux du 19 juillet 1867, demandait, avec véhémence, la suppression de cette institution qu'il regardait comme l'obstacle le plus sérieux à la libre expansion de la liberté parlementaire. Ce « Vice-Empereur sans responsabilité », disait-il en parlant du Ministre d'Etat, était à la fois inutile et dangereux. Le Ministère d'Etat était devenu, surtout en raison des idées politiques de son titulaire, un symbole : symbole de la dernière Bastille à abattre avant d'arriver à un régime de liberté.

Mais, Napoléon III, sous la pression des événements, allait bientôt être contraint à sacrifier son collaborateur intime dont le départ devait entraîner *ipso facto* la suppression de

l'institution, dernier vestige d'une époque dictatoriale disparue, dernier moyen de gouvernement personnel.

Ce fut le 18 juillet 1869, alors que quelques jours auparavant les ministres avaient démissionné en bloc et qu'on essayait de constituer un ministère, non de régime parlementaire, mais de transition, en s'inspirant pour la première fois depuis de longues années de la composition politique de l'Assemblée, que l'Empereur prit un décret dont l'article premier annonçait laconiquement que le Ministère d'Etat était supprimé.

Les articles suivants répartissaient entre le Garde des Sceaux et le Ministre présidant le Conseil d'Etat les attributions en matière de contresign du Ministre d'Etat.

Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Cultes, se voyait confier le contresign des décrets portant nomination des ministres, des membres du Conseil privé et du Sénat alors que le Ministre présidant le Conseil d'Etat était chargé de contresigner les décrets désignant les membres de cette dernière Assemblée.

Quant aux attributions du Ministre d'Etat relatives à ses rapports avec les Assemblées, point n'était besoin de les confier à un autre personnage : les ministres à portefeuille allaient désormais entrer aux Chambres, sans avoir besoin de la délégation spéciale de l'Empereur prévue par le Décret de 1867.

Nous terminerons en examinant les circonstances qui entourèrent la suppression du fidèle serviteur, du principal organe de gouvernement personnel de l'Empereur. Si le décret de 1863 fut une conséquence des élections de la même année, nous croyons que le décret de 1869 eut également sa cause efficiente dans les élections générales. L'évolution vers le régime parlementaire se précipita alors à la suite de ces

élections faites sous le signe de la protestation contre le gouvernement personnel. L'Empire, bien que retrouvant, grâce aux votes massifs en sa faveur des masses rurales conservatrices, une grande partie de l'ancienne majorité sortit encore un peu plus diminué de la lutte électorale : 116 des nouveaux élus réclamaient immédiatement avec énergie de hâter les réformes. Par ailleurs, Napoléon III était malade, usé, sa capacité de résistance était nettement amoindrie, la situation extérieure était trouble. Aussi il céda et le 12 juillet 1869, le Ministre d'Etat donna communication au Corps législatif d'un Message impérial annonçant les réformes prochaines et notamment la suppression de l'incompatibilité entre les fonctions de Ministre et le mandat de député. C'était, en quelque sorte, l'annonce de la condamnation à mort prochaine de l'institution du Ministère d'Etat lue par le condamné dont ce fut là l'une des dernières manifestations oratoires en cette qualité. Mais l'Empereur, effrayé de son audace, ne voulut pas encore rétablir le régime parlementaire et s'arrêta à un moyen terme en se bornant, le 18 juillet, à supprimer le dernier obstacle au retour du parlementarisme, le Ministère d'Etat.

Cette suppression marquait ainsi le début d'une période de transition de quelques mois qui allait être suivie, en 1870, par le rétablissement du régime parlementaire presque orthodoxe.

Section V

Responsabilité du Ministre d'Etat de sa création à sa suppression.

La responsabilité du Ministre d'Etat sera envisagée au triple point de vue : pénal, civil et politique.

Nous serons très bref en ce qui concerne les deux premiers chefs de responsabilité qui n'ont subi aucune variation de 1852 à 1869.

Au civil et au criminel, la responsabilité du Ministre d'Etat était la même que celle qui était encourue par un Ministre quelconque à portefeuille, c'est-à-dire : pénalement, il pouvait être mis en accusation par le Sénat (1) et jugé par une haute cour de justice (2). Mais, remarquons seulement que, le Sénat, étant entièrement dans la main de l'Empereur, n'aurait agi, le cas échéant, que sur le désir de Napoléon. Cette responsabilité ne faisait donc que renforcer la responsabilité devant le souverain.

Civilement, tant qu'il eut des services administratifs à diriger, c'est-à-dire de 1852 à 1863, il fut responsable de leur gestion dans les mêmes conditions qu'un autre ministre. Comme ses collègues, il était soumis au Sénatus Consulte du 31 décembre 1861, qui interdisait aux ministres, sous peine d'être déclarés personnellement responsables,

(1) Article 13 de la Constitution du 14 janvier 1852.

(2) Article 1 du Sénatus Consulte du 4 juin 1858.

de dépenser au delà des crédits ouverts à chacun, ou d'engager une dépense nouvelle avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit.

La responsabilité politique du Ministre d'Etat nous retiendra plus longtemps. Tout d'abord, passons sur la période qui s'étend de 1852 à 1863 et au cours de laquelle, étant donné le rôle secondaire de messenger du Ministre d'Etat, la responsabilité politique qu'il encourait était minime sinon inexistante.

Quoiqu'il en soit, en droit, la responsabilité politique du Ministre d'Etat ne subit aucune variation de sa création à sa suppression : il fut toujours responsable uniquement devant l'Empereur et jamais devant les Chambres.

Mais, dans la pratique, nous pensons qu'un Corps législatif qui aurait eu une majorité d'opposants à la politique impériale incarnée par le Ministre d'Etat, aurait pu, le cas échéant, par son attitude contraindre l'Empereur à changer le représentant de sa pensée, considéré unanimement comme un premier ministre : la responsabilité de fait aurait existé et il aurait fallu la sympathie de la Chambre pour demeurer au Ministère d'Etat. L'Assemblée aurait eu ainsi un moyen élégant de désapprouver la politique de l'Empereur en s'en prenant à l'intermédiaire chargé de la défendre et en le rendant responsable effectivement devant elle. Le Ministre d'Etat aurait pu ainsi, par le fait qu'il s'identifiait avec les principes adoptés par le Conseil et qu'il défendait à la tribune, supporter la responsabilité morale de la politique voulue par l'Empereur.

En effet, supposons un instant que le représentant de la pensée impériale soit devenu d'une impopularité rare et que tous les projets de loi présentés et soutenus soient repoussés avec ensemble et continuité par le Corps légis-

latif. Bien entendu le Ministre d'Etat, qui ne doit des comptes qu'à l'Empereur, demeure en fonctions.

Mais alors de deux choses l'une : le Souverain peut céder et indiquer son intention de changer de politique et de rester en accord avec le Corps législatif en remerciant son Ministre d'Etat. La question est close. Mais, l'Empereur peut céder à l'entraînement de ses sympathies et dissoudre la Chambre pour manifester son accord avec son représentant autorisé. Supposons alors que le nouveau Corps législatif soit aussi défavorable au Ministre d'Etat que l'Assemblée précédente. Il est alors fort probable, sinon certain, que l'Empereur sacrifierait son Ministre d'Etat, quelque puissant qu'il fût, en même temps que la politique qu'il incarnait. Ainsi la nécessité des faits aurait pu modifier la lettre de la Constitution et le ministre orateur qui assumait la responsabilité tout entière des actes du ministère aurait pu être renversé indirectement par un Corps législatif opposant (1).

Une fois de plus les textes et les principes auraient été susceptibles d'être contredits par les faits.

(1) Cf. De Janzé, *La Constitution de 1852 par un des 42*. Ed. 1867, p. 103.

CHAPITRE IV

ETUDE DES FAITS : RÔLE JOUÉ EFFECTIVEMENT PAR LES DIFFÉRENTS MINISTRES D'ÉTAT

L'étude de l'institution du Ministre d'Etat sous le Second Empire serait incomplète, nous semble-t-il, si l'étude purement théorique n'était pas suivie de celle des faits : du rôle joué effectivement par ces personnages du 22 janvier 1852 au 17 juillet 1869.

En d'autres termes nous voulons voir comment, dans la pratique, furent appliqués les textes relatifs à l'institution et quelles furent les circonstances qui entourèrent son évolution. Souvent, en effet, les textes et même les principes constitutionnels, ne valent réellement que par les personnes chargées de les appliquer et aussi par les circonstances du moment.

D'autre part, dans le cas qui nous occupe, nous voyons encore un intérêt spécial à ce chapitre : en effet, en 1863, la conception du Ministère d'Etat a été modifiée du tout au tout parce que Napoléon III avait près de lui un brillant collaborateur qu'il désirait placer au premier rang

pour lui permettre ainsi de défendre avec plus de puissance les idées impériales. Ainsi, ce chapitre d'histoire va nous permettre de mieux apercevoir que la modification capitale de ce rouage gouvernemental en juin 1863 résulta du double fait suivant : d'abord nécessité pour l'Empereur de faire défendre plus énergiquement sa politique contre une opposition plus forte et plus brillante, ensuite et surtout parce que, pour être son avocat, l'Empereur disposait fort à propos d'un homme particulièrement sûr et brillant, Billault. C'est donc la valeur du titulaire auquel le poste transformé était destiné qui fut, à notre avis, la cause déterminante de la réorganisation de ce ministère. Nous sommes ici en présence d'une institution qui a été modifiée *intuitu personae*.

Mais, fait curieux, Billault pour qui le poste avait été « créé » (pour employer la terminologie adoptée par certains auteurs qui désirent, en s'exprimant ainsi, mettre davantage l'accent sur l'importance du poste à partir de 1863 et son manque de signification politique avant cette année) ne pourra remplir le brillant rôle auquel il était destiné. Il décéda, en effet, quelques mois après son accession au « principal ministère » et cet événement fait rebondir l'intérêt historique de la question : l'institution transformée *intuitu personae* va-t-elle pouvoir survivre au décès de celui à qui elle était destinée? Trouvera-t-on de suite un successeur capable de remplacer celui qui s'était fait une si grosse réputation dans le monde politique? Nous verrons alors qu'un homme auquel personne ne songeait pour le premier rôle sut tellement s'y imposer qu'il illustra ce poste mieux sans doute que n'eut pu le faire Billault et l'institution : lorsqu'on parle, en effet, maintenant du Mi-

Ministère d'Etat sous le Second Empire, ce n'est pas à Billault, ni à Walewski ou Fould, encore moins à Casabianca que l'on pense mais inévitablement à Rouher, le « vice-empereur sans responsabilité » selon Ollivier.

Toutes ces considérations nous paraissent, en ce qui concerne notre sujet, augmenter l'intérêt qui s'attache habituellement aux études historiques dans le cadre du Droit public.

Le Ministère d'Etat, de sa création à sa suppression, connut cinq titulaires qui l'occupèrent pendant des périodes de durée assez différente : le premier fut le comte Xavier de Casabianca qui nommé le 22 janvier 1852 céda sa place le 28 juillet de la même année à Achille Fould, le technicien financier de l'Empire, qui demeura en fonctions jusqu'au 24 novembre 1860, date de la première grande étape de l'évolution libérale. A ce moment, le comte Walewski lui succéda jusqu'au 23 juin 1863, date capitale dans l'histoire de l'institution du Ministère d'Etat. Billault qui le remplaça ne put donner la mesure de ses moyens : son décès en octobre amena la nomination de Rouher le 18 octobre 1863. Ce sera le dernier titulaire du poste et sa disparition coïncidera avec la suppression de ce Ministère avec lequel il s'était, en quelque sorte, identifié.

La première constatation que nous inspire cette liste des Ministres d'Etat est que les personnages qui eurent cette qualité furent, Casabianca mis à part, des hommes politiques en vue ayant joué auparavant un rôle parfois actif dans la vie publique et qui occuperont souvent après leur départ de ce Ministère de hautes fonctions politiques. Si donc, le Ministre d'Etat, de 1852 à 1863, présentait beaucoup de traits permettant de l'assimiler en partie à une

sorte de secrétaire général le choix des personnages incite à penser que Napoléon III considéra dès sa création son Ministre d'Etat comme un personnage important et vit en lui autre chose qu'un messenger ou un secrétaire administratif. Ce devait être son collaborateur quotidien, intime, sur lequel il devait pouvoir se reposer en toute confiance.

Avant de voir le rôle joué par les Ministres d'Etat il ne nous semble pas inutile de rappeler que l'Empereur considérait ses ministres, à département ou non, comme des commis, des avocats, chargés de représenter non une politique à eux personnelle mais exclusivement celle de l'Empereur responsable. Celui-ci pouvait ainsi écrire que « il « n'y avait aucun inconvénient à ce que ses ministres changeassent de politique comme lui-même ».

Mais si telle était la théorie, la pratique fut tout autre : il faut, en effet, tenir compte du caractère de l'Empereur, connu surtout en ce qu'il était indéfinissable, et aussi de sa maladie qui le déprimait physiquement et moralement. Aussi certains de ses ministres ou autres collaborateurs politiques eurent une réelle influence sur lui et beaucoup de décisions impériales peuvent leur être imputées. Ce fut le cas du duc de Persigny (du moins à certaines époques), du duc de Morny, distingué président du Corps législatif, et aussi et surtout des Ministres d'Etat, sauf Casabianca, très effacé ; d'abord parce qu'ils étaient les collaborateurs les plus rapprochés de l'Empereur et ensuite parce que Napoléon III, par définition, les choisissait parmi ceux qu'il honorait de sa confiance.

Les Ministres d'Etat jouèrent de ce fait un rôle plus important qu'il ne le paraît dans l'histoire de notre pays, car souvent ils furent les inspireurs de l'Empereur, exerçant ainsi en coulisse une influence réelle qui se traduisait par

des décisions « spontanées » de Napoléon III. Seuls parmi ces personnages, Casabianca et Billault, celui-ci uniquement par suite de sa disparition prématurée, ne jouèrent pas un rôle d'une grande importance. Par ailleurs, une place toute spéciale doit être faite à Rouher qui eut sur l'Empereur une rare influence et donna au poste un lustre si particulier et si durable.

Tout en voyant maintenant ce que fut la carrière politique de ces hommes, nous essaierons de dégager le rôle qu'ils ont joué dans les destinées de la France du Second Empire.

Section I

Ce qu'étaient et ce qu'ont fait les Ministres d'Etat de 1852 à 1863.

§ 1. — *Le Comte Xavier de Casabianca.*

Premier titulaire du poste, il n'avait pas eu, avant son accession au Ministère d'Etat, une carrière politique de premier plan. Il eut son premier mandat de représentant de la Corse à l'Assemblée Constituante de 1848. Il avait alors 52 ans.

Le Ministère de « l'Agriculture et du Commerce » lui fut confié et peu de temps avant le coup d'Etat, en octobre 1851, il passa aux Finances.

Après le 2 décembre, il fut chargé par le Prince Président de l'importante mission de réorganiser le Ministère d'Etat et il se livra tout entier à ce travail obscur en recherchant les principes d'une institution à renouveler du premier Empire et qu'il fallait plier aux circonstances actuelles. Il réussit rapidement puisque le décret de création du Ministère d'Etat fut daté du 22 janvier 1852.

Casabianca n'occupa le poste que jusqu'au mois de juillet. Son œuvre à ce Ministère ne peut donc être envisagée puisqu'il quitta ses fonctions lorsque le département fut tout à fait au point. On peut le considérer surtout comme l'artisan obscur, mais dont le travail était nécessaire. Le

Comte fut immédiatement nommé Sénateur et deux ans après Procureur Général près la Cour des Comptes. Son passage au Ministère d'Etat doit donc être considéré comme celui d'un organisateur.

§ 2. — *Achille Fould.*

Son successeur était fils d'un riche banquier israélite. Ce fut le financier de l'Empire. D'ailleurs, même avant le rétablissement de la dignité impériale, il était réputé pour sa compétence en cette matière, compétence qui s'était affirmée dès 1848 à la suite de la publication d'une brochure préconisant les mesures à prendre pour assainir la situation financière. On lui offrit alors le portefeuille des Finances, qu'il occupera si souvent par la suite, mais qu'il refusa à ce moment. C'était le seul où il eut vraiment sa place marquée. D'octobre 1849 à octobre 1851, il dirigea pour la première fois ce département mais, à ce moment, il était déjà l'allié du Prince Président. Aussi au lendemain du Coup d'Etat il reprit son poste aux Finances pour le quitter le 25 janvier 1852, date à laquelle il fut nommé Sénateur. Enfin, il fut appelé par la confiance de l'Empereur à diriger le Ministère d'Etat le 28 juillet 1852 et c'est en cette qualité qu'il sera amené à contresigner le Sénatus Consulte du 2 décembre 1852 rétablissant l'Empire.

Il occupa ce poste pendant plus de huit années jusqu'à la date si souvent citée du 24 novembre 1860. Le Ministère de la Maison de l'Empereur sera même rattaché au Ministère d'Etat à partir du 14 décembre 1852 et cette jonction de départements durera jusqu'en 1860. Nous voyons encore ici une mesure prise *intuiti personæ*, pour permettre à

Fould, financier éprouvé ayant la confiance de l'Empereur, de gérer la liste civile de celui-ci.

La personnalité et les idées de Fould ne sont pas discutées, comme ce sera le cas pour Rouher et nous arrivons plus facilement à recueillir à son sujet des opinions assez objectives non viciées par l'esprit partisan. Fould était considéré comme un homme d'expérience, rempli de sagesse politique. Au point de vue extérieur, il fut toujours contraire, avec beaucoup de fermeté, aux témérités de la politique impériale. Mais il ne fut pas toujours suivi !

En ce qui concerne la politique intérieure, le Ministre d'Etat ne manifesta jamais aucune hostilité de principe aux réformes et certains le considèrent comme ayant contribué à les rendre possible (1).

A l'actif de Fould, il faut porter la brillante réussite de l'Exposition universelle de 1855 et le complet achèvement du Palais du Louvre.

Il n'abandonna le Ministère d'Etat et de la Maison de l'Empereur que pour reprendre, dès 1861, le portefeuille des Finances.

§ 3. — *Le Comte Alexis Walewski.*

Ce fut son successeur au Ministère d'Etat seulement, le Ministère de la Maison de l'Empereur étant alors érigé en département spécial. Walewski occupa le poste jusqu'à ce que celui devint un poste exclusivement politique, c'est-à-dire jusqu'au 23 juin 1863.

Polonais naturalisé, Walewski était un fils naturel de Napoléon I^{er} : racé, très loyal, il parlait peu, mais quand il

(1) Notamment dans *Le Constitutionnel* du 27 novembre 1860.

le faisait c'était toujours clairement et très simplement. Avant le Second Empire, Walewski avait été diplomate, chargé de mission en Egypte sous la monarchie de Juillet, puis ministre plénipotentiaire, Ambassadeur à Madrid et à Londres sous le règne de Napoléon III avant d'être nommé Sénateur en avril 1855 et ministre des affaires étrangères au mois de mai suivant.

C'était également un homme de lettres et il sera tout à fait à sa place lorsqu'en qualité de Ministre d'Etat il dirigera les Beaux-Arts.

Homme sensé, il s'était, imitant en cela de Morny, résigné aux concessions libérales non par inclination personnelle, mais par nécessité. Cependant, c'est loyalement et sans aucune arrière-pensée qu'il s'était rallié au mouvement libéral. Ainsi, il fut l'un, sinon l'unique inspirateur de la lettre du 19 janvier 1867, qui constitua une nouvelle et importante étape vers le retour au régime parlementaire. Il ne profita pas de son passage au Ministère d'Etat pour barrer la route aux tentatives libérales et, pendant les années où il occupa le poste, sa gestion ne souleva aucune critique, dans les sphères politiques ; il laissa au contraire l'impression d'un homme fin, sensé et surtout modéré. Aucun fait particulièrement saillant ne marqua son Administration au Ministère d'Etat. On lui doit cependant l'élaboration et la présentation de la loi sur la propriété littéraire et artistique.

Section II

Ce qu'étaient et ce qu'ont fait les Ministres d'Etat de 1863 à 1869.

§ 1. — *Billault.*

Casabianca, Fould et Walewski furent les trois titulaires du Ministère d'Etat première formule : cette institution, nous l'avons vu, abandonna complètement son caractère administratif pour devenir exclusivement politique en 1863. Le Ministre d'Etat allait avoir à défendre la politique impériale contre les attaques d'hommes particulièrement dangereux, tels, par exemple, que Thiers et Berryer.

L'empereur avait à sa disposition l'homme politique que l'opinion désignait unanimement pour le premier rôle : Billault. Mais ce personnage qui, sans nul doute, eut tenu une grande place dans la direction de la politique impériale en occupant avec brio un poste qui avait été transformé tout exprès pour lui, ne put donner la mesure de ses moyens en tant que Ministre d'Etat. En effet, nommé en juillet 1863, il décéda en octobre de la même année ; aussi son rôle à ce Ministère est-il forcément très restreint, sinon inexistant.

Billault réussit très vite dans tout ce qu'il entreprit : avocat, il fut bâtonnier à 25 ans à Nantes et, en 1837, alors qu'il avait 32 ans, il entra dans la vie publique, en qualité de député du centre gauche. A 35 ans, il était sous-

secrétaire d'Etat dans un cabinet présidé par Thiers, qu'il aurait eu à combattre à partir de 1863 s'il avait vécu.

La vie politique de Billault ne présenta pas une continuité bien édifiante. Elle fut surtout marquée par de fréquents coups de balanciers tantôt à droite, tantôt à gauche. Ainsi, en tant que membre de la Constituante de 1848, il vota avec la droite ou avec la gauche suivant les cas, manifestant de la sorte un éclectisme assez sujet à caution, et c'est au moment où il paraissait franchement rallié à la République qu'il s'orienta vers l'Empire.

Il fut président du Corps législatif avant d'être Ministre de l'Intérieur en juillet 1854, Sénateur en décembre de la même année ; il garda son portefeuille jusqu'en 1858, moment où il tomba en disgrâce après l'attentat d'Orsini. Il le reprit en janvier 1860. Puis à partir du 24 novembre de cette même année 1860, il occupa l'un des trois postes de Ministre sans portefeuille. A cette date, commença l'époque la plus brillante et aussi la plus laborieuse de sa vie d'homme d'Etat. Orateur très brillant, il surclassa ses collègues directs, Magne et Baroche et pendant trois ans c'est sur lui que reposa le poids, de plus en plus lourd, des débats législatifs. Après 1863 il eut continué à jouer le premier rôle mais alors il aurait été le premier officiellement par suite de la disparition de ses collègues sans portefeuille. C'est pourquoi nous avançons que si Billault ne s'était pas trouvé là, affirmant une réelle supériorité sur tout le personnel gouvernemental, la conséquence des élections de 1863 n'eut peut-être pas été la transformation du Ministère d'Etat en poste politique. Ce n'est donc que comme Ministre sans portefeuille que Billault laisse un nom dans l'histoire du Second Empire. C'est à ce titre qu'il se livra à un travail formidable qui l'usa lit-

téralement : il intervint, en effet, dans toutes les grandes questions, jouant le même rôle que son successeur Rouher mais sans y avoir été habilité officiellement, puisqu'il n'était que l'un des trois ministres sans portefeuille.

Il traita des affaires de Syrie, du Mexique et, en ce qui concerne la politique intérieure il intervint dans toutes les questions relatives au développement des libertés. Il prit également une part active aux discussions du Corps législatif sur la question du droit d'association. Mais, tout de même, sans nier les réels talents d'orateur de Billault d'abord de Rouher ensuite, constatons que les succès ou les triomphes (le mot a été employé à l'époque) qu'ils remportèrent devant les Assemblées le furent devant des majorités aussi compactes que dociles qui ne demandaient qu'à approuver la plus ostensiblement possible la politique impériale.

Comme Ministre d'Etat, Billault n'eut pas le temps de donner la mesure de ses moyens et de se mesurer avec les ténors des Assemblées qui rentraient dans la vie politique.

§ 2. — *Rouher.*

L'embarras fut grand au décès de Billault « l'Empire a perdu son bras gauche » dit de Morny et beaucoup pensèrent qu'on ne trouverait pas un homme politique capable d'être l'avocat de l'Empereur avec autant de talent que celui qui était disparu prématurément.

Cependant il fallait bien désigner un nouveau titulaire du poste : ce fut Rouher qui accéda le 18 octobre 1863 au « principal ministère ». Il était alors, en sa qualité de « Ministre président le Conseil d'Etat », le second de Billault, mais, aux yeux de beaucoup, il semblait insuffisant pour le premier rang. Et pourtant, il réussit au delà de tout pronostic ! il arriva même à tellement s'identifier

avec le Ministère d'Etat que, en 1867, ce poste que nous avons soutenu avoir été réorganisé *intuitu personae*, sera maintenu en considération de la personne de Rouher, alors que la venue des ministres aux Chambres sur délégation spéciale, lui enlevait toute son utilité, toute sa raison d'être.

Rouher qui, de par son influence sur l'Empereur, eut en mains la destinée du pays pendant plusieurs années, était un ancien avocat, que l'on donnait comme habile procédurier, et possédant une grande facilité d'assimilation mise au service d'un esprit fertile en ressources. Tout comme son prédécesseur, ce fut un travailleur infatigable.

Sa vie politique présente des revirements analogues à ceux de Billault. En 1846, à 32 ans, il échoua aux élections malgré le haut patronage de Guizot. En 1848, il était devenu républicain et fut élu représentant du Puy-de-Dôme. Il fut ministre pour la première fois à 35 ans, d'octobre 1849 à octobre 1851, dirigeant le département de la Justice. Très rapidement rallié à la cause du Prince Président, il reprit ce ministère au lendemain du Coup d'Etat et, avant d'accéder au premier rôle, il occupa le poste de « Ministre des Travaux publics, Agriculture et Commerce » pendant plus de huit années, ne quittant ce département que pour être nommé Ministre président le Conseil d'Etat le 23 juin 1863 c'est-à-dire coadjuteur de Billault : le Ministre président le Conseil d'Etat qui avait eu jusqu'alors la prééminence passant au second rang par suite de l'élévation au premier du Ministère d'Etat. Rouher occupa ce dernier poste jusqu'à sa suppression qui sera réalisée en juillet 1869 et même en 1867, pendant quelques mois, il cumula ces fonctions avec celles de Ministre des Finances.

Alors que les autres titulaires du Ministère d'Etat n'avaient pas été critiqués, d'abord parce que pendant les

premières années du Second Empire il n'était pas prudent de critiquer tel ou tel rouage de l'appareil gouvernemental, ensuite parce que le rôle politique de ce département n'était pas encore apparu : les Ministres d'Etat n'étant pas considérés comme les dirigeants de la politique du pays, Rouher, considéré par l'opinion publique et à juste titre, comme le responsable de la politique suivie, fut âprement critiqué. Il fut même le ministre le plus discuté de l'Empire.

En effet, il était de notoriété publique qu'en très peu de temps Rouher avait su s'imposer à l'Empereur et était devenu son conseiller le plus écouté et son meilleur instrument de gouvernement. Billault s'était trouvé bien remplacé et Girardin qui à la mort de Billault écrivait que l'Empire venait de faire une « perte irréparable » rétractait cette expression, dès 1864, en affirmant non moins catégoriquement que la « perte était réparée ».

D'autre part des journaux fidèles à l'esprit de 1852 considérèrent Rouher comme un « grand ministre » (1) aux « facultés éminentes » (2).

Mais il se vit reprocher durement par ailleurs sa politique antilibérale. Ollivier, toujours mordant, se reprochait comme une faute grave d'avoir cru, un instant, le Ministre d'Etat capable d'une sincère initiative libérale et il ajoutait qu'il n'aurait jamais supposé « qu'un homme intelligent auquel la grandeur venait s'offrir, mit une passion aussi obstinée à se précipiter dans la petitesse » (3). Selon de la Gorce, Rouher « combattait, non pour des doctrines (car aucune ne lui tenait bien à cœur) mais pour sa primauté » (4).

(1) *Le Constitutionnel* du 16 juillet 1869.

(2) *La Presse* du 16 juillet 1869.

(3) Emile Ollivier dans « *Le 19 Janvier* ».

(4) *Histoire de l'Empire*, t. V, p. 348.

Quant aux opposants de l'Assemblée c'étaient les adversaires habituels de Rouher qui comptait encore parmi ses ennemis, l'un de ses prédécesseurs Walewski qu'il finit par supplanter définitivement près de l'Empereur.

La personnalité et l'œuvre du Ministre d'Etat étaient donc très discutées. C'est là un criterium de l'importance du rôle qu'il joua car, seuls les hommes ayant un rôle politique d'une certaine importance, subissent un tel assaut de critiques.

Mais l'accord étant réalisé sur l'importance de l'action de Rouher, on doit constater qu'il est difficile de se faire une idée objective de la valeur de cette action : il nous faut en effet être ici très circonspect et tenir compte du fait que beaucoup de commentaires à son égard sont sujets à caution parce qu'inspirés par les passions politiques.

Cependant, il semble que Rouher combattit surtout pour conserver sa primauté et goûter le plus longtemps possible les énièvements du pouvoir sans avoir, au fond de lui-même, des convictions lui tenant vraiment à cœur. S'il ne tenait pas au retour franc vers le régime parlementaire, c'est surtout parce qu'il sentait que si ce mode de gouvernement était adopté, c'en serait fait de sa toute puissance.

L'œuvre du Ministre d'Etat Rouher fut primordiale : son nom demeure attaché à toutes les initiatives gouvernementales de 1863 à 1869.

Rouher se comporta très rapidement en chef de gouvernement exerçant une réelle autorité sur ses collègues. Il était par principe hostile aux réformes libérales et celles-ci une fois accordées il faisait son possible pour les minimiser, en les appliquant avec une mauvaise volonté parfois évidente. Il souhaitait le statu quo qui lui aurait conservé sa prééminence et, avec l'impératrice et de Persigny, formait,

près de l'empereur, le parti de la résistance ; mais, plus habile en cela que de Persigny et que certains autres conseillers de Napoléon III, il feignait de s'associer aux idées de son maître sachant bien que celui-ci cherchait d'autant plus à réaliser ses désirs que son entourage cherchait à les contrecarrer. Il ne faut donc pas être surpris si, en 1867, pour conserver son influence près de l'Empereur qu'Ollivier était en train d'essayer de lui ravir, il jouait les libéraux au Corps législatif.

Pendant les six années durant lesquelles il occupa le Ministère d'Etat, Rouher put être considéré à juste titre comme le véritable directeur de la politique impériale, il dirigeait non seulement les ministres qui se réunissaient chez lui mais il passait au-dessus d'eux lorsqu'il s'agissait des affaires les plus graves de l'Empire. Il traitait aussi directement avec les ambassadeurs étrangers. Cette importance prise par le Ministre d'Etat peut d'ailleurs s'expliquer en partie par l'état de santé de Napoléon III qui, voyant ses forces décliner et ayant près de lui un homme qui possédait toute sa confiance, lui laissait de plus en plus de liberté dans la conduite générale des affaires tout en gardant la responsabilité nominale et tout en prenant parfois brusquement certaines initiatives.

Pour exposer d'une manière complète le rôle joué par Rouher, il nous faudrait passer en revue toutes les questions tant soit peu importantes de politique intérieure ou de politique extérieure qui se présentèrent de 1863 à 1869.

Nous citerons seulement parmi les plus capitales, l'expédition du Mexique que le Ministre d'Etat justifia puis défendit allant même jusqu'à la qualifier de « la plus grande pensée du règne ». Il défendit également la politique étrangère de son maître en Allemagne et après Sadowa il en-

visageait l'avenir avec « un sentiment de profonde quiétude ». Réflexion faite, il trouvait même « la situation moins menaçante qu'avant la guerre austro-prussienne ». Quant à son discours sur la deuxième expédition romaine il est resté célèbre par sa fameuse apostrophe dont les conséquences seront si graves : « l'Italie ne s'emparera pas de Rome, jamais, non jamais, jamais ! » (1)

A l'intérieur, il fut le défenseur de l'esprit de la Constitution de 1852 et les différentes réformes libérales ne furent pas inspirées à l'Empereur par son principal ministre, bien au contraire.

Rouher exerça une réelle suprématie sur l'Assemblée qu'il dirigeait à sa guise malgré une brillante opposition. Il intervenait dans les questions délicates et regroupait instantanément une très compacte majorité. En 1864, il défendit le système de la candidature officielle qu'il saura si bien mettre en pratique en 1869, mais cette fois avec un succès relatif. En 1865, il demanda avec force à l'Assemblée de maintenir la loi draconienne sur la presse et de repousser toute réforme, alors que le 4 février 1868 il sera appelé à exposer les irrésolutions du Gouvernement sur cette question du régime de la presse. Désireux de conserver tous les moyens de pression sur l'opinion publique, il intervint aussi, en cette même année 1865, contre l'obligation de choisir les maires parmi les membres des Conseils Municipaux. Et s'il rédigea les décrets annoncés par la lettre du 19 janvier 1869, ce fut sans aucun enthousiasme et sur ordre exprès de Napoléon.

Son influence sur l'Empereur était tellement grande que même après 1867, il conserva sa prééminence, malgré la

(1) Discours du 5 décembre 1867 au Corps législatif.

venue des Ministres aux Chambres et, croyant pouvoir cristalliser les institutions de l'Empire, il déclara, à plusieurs reprises, avec une particulière vigueur, que le pays avait autant et même plus de liberté qu'il n'en demandait et qu'il n'en pouvait supporter.

Et il continua à jouer le premier rôle, intervenant pour le vote de la loi militaire de 1867 (1), puis au moment des débats sur les traités de commerce (2) et les obligations mexicaines (3). En 1868, contre son gré, semble-t-il, il dut imposer à la majorité les nouvelles lois sur la presse et sur les réunions que l'Empereur venait lui-même d'imposer à ses ministres.

L'Empereur, esprit vacillant, écoutait parfois à cette époque les conseils d'Ollivier, mais l'influence de Rouher était toujours presque aussi forte : il réussit à briser une tentative d'opposition qui se manifestait contre lui au sein du Conseil des Ministres en se débarrassant du ministre de l'Intérieur Pinard et en faisant entrer aux affaires étrangères un de ses protégés, La Valette, qui avait déjà précédemment occupé ce poste. Par ailleurs, pour mieux dominer encore ses collègues, il ne renouvela pas le traité qui falsait du *Moniteur* le Journal Officiel de l'Empire auquel chaque ministre envoyait directement ses communications et il fit créer le *Journal Officiel* qu'il dirigeait seul, acquérant ainsi « une suprématie de plus sur ses collègues » (4).

Enfin, l'un de ses derniers actes politiques fut la préparation des élections de 1869 pour lesquelles il appliqua le

(1) Discours du 27 décembre au Corps législatif.

(2) Discours des 19 et 20 mai 1868.

(3) Discours du 28 juillet 1868 au Corps législatif.

(4) Emile Ollivier, *L'Empire libéral*. T. XI, p. 173.

principe suivant : décourager toutes les candidatures qui pourraient se produire à côté de la candidature officielle et traiter en ennemi de l'Empire quiconque n'aurait pas reçu le patronage administratif.

Ainsi, en 1869, malgré les réformes de 1867, malgré l'influence sur l'Empereur d'Emile Ollivier, la situation de Rouher semblait mieux assise que jamais et Napoléon III ne songeait nullement à se séparer de son principal ministre.

Mais le résultat des élections de 1869 devait amener la suppression du Ministère d'Etat qui, s'il avait survécu, à la réforme de 1867, ne pouvait continuer à exister si un nouveau et décisif pas vers le régime parlementaire était fait. D'ailleurs ceux qui demandaient la disparition du Ministère d'Etat ne visaient pas tellement le poste, mais uniquement le titulaire dont le départ serait le gage de la sincérité des intentions réformatrices de l'Empereur.

Napoléon se résolut à se séparer de Rouher en juillet et le Ministère d'Etat, sans utilité depuis 1867, disparut avec celui qui l'avait fait briller pendant six années d'un si vif éclat.

Ce poste avait tellement évolué depuis 1852 et pris une telle importance que l'opinion salua sa suppression comme la disparition du dernier obstacle au retour à un régime de liberté et comme la préface nécessaire au rétablissement du gouvernement parlementaire.

Avant de terminer ce chapitre, nous voulons faire remarquer que nous ne nous serions pas si longuement appesanti sur les principaux discours dans lesquels Rouher défendit la politique impériale s'il n'avait été simplement que le porte-parole de l'Empereur, comme ce fut le cas pour les premiers Ministres d'Etat ; mais Rouher fut plus que cela : en effet, il fut souvent l'inspirateur des actes qu'il

devait ensuite défendre à la tribune et qui doivent être considérés, dès lors, en partie, comme son œuvre personnelle.

A la suite de ces développements historiques sur le Ministère d'Etat, nous pouvons mieux comprendre la curieuse évolution de cette institution qu'après les chapitres consacrés à son étude théorique.

Nous constatons que cette évolution a pour causes déterminantes, non de savantes spéculations constitutionnelles, mais seulement les événements et des considérations de personnes et nous pouvons brièvement la retracer ainsi : créé en 1852 à l'image de la Secrétairerie d'Etat du premier Empire, le Ministère d'Etat ne serait sans doute resté qu'un haut poste administratif dont le titulaire, en même temps qu'il aurait dirigé quelques services, eut été à la fois porte-parole et secrétaire de l'Empereur, si en 1863, les élections avaient été entièrement favorables au régime.

Cette cause, les élections, jointe au fait qu'un orateur brillant, Billault, semblait tout désigné pour défendre la politique de l'empereur, amena celui-ci à faire du Ministère d'Etat un poste politique important. Puis, quelques mois après, l'institution aurait pu décliner rapidement s'il n'avait pas été possible de trouver un successeur à Billault. Elle survécut et prit même une importance que personne, pas même Napoléon, aurait pu supposer, uniquement parce que le successeur de Billault, Rouher, nommé parce qu'il fallait bien désigner un titulaire au poste, sut prendre de l'influence sur l'Empereur.

En 1867, les réformes libérales auraient dû amener la disparition du Ministère d'Etat, organe désormais superflu. C'est très probablement ce qui se serait produit si son titulaire avait été un autre que Rouher. Celui-ci réussit, ce-

pendant, sans rien perdre de sa prééminence, à faire durer l'institution.

En 1863, la transformation du Ministère d'Etat avait eu sa cause première, croyons-nous, dans les élections. En 1869, c'est encore dans le résultat des élections qui signifiaient le désaccord du pays avec la politique de Rouher que nous trouvons la cause déterminante de la suppression du poste. On fit, en 1869, ce qui aurait dû être réalisé dès 1867 et c'est moins la disparition du Ministère d'Etat que le départ de Rouher qui doit être salué comme le symbole de la fin de l'Empire libéral qui allait faire place à l'Empire parlementaire.

Cette curieuse évolution du Ministère d'Etat sous le Second Empire nous montre, une fois de plus, que toutes les institutions constitutionnelles doivent être étudiées, non seulement intrinsèquement et en se plaçant seulement sous l'angle théorique, mais également à la lumière des faits historiques.

TITRE II

LES MINISTRES D'ÉTAT
SOUS LA III^e RÉPUBLIQUE

TITRE II

LES MINISTRES D'ETAT SOUS LA III^e REPUBLIQUE

Le Ministre d'Etat du Second Empire s'effondra lorsque l'heure du régime parlementaire arriva ; l'utilité, la nécessité même de cette institution ne se comprenant, en effet, que sous des régimes autoritaires. Bien entendu les lois constitutionnelles de 1875 sont muettes à ce sujet et ne font pas revivre, sous une forme ou sous une autre, cette institution. Aussi pendant une quarantaine d'années les ministères se composèrent uniquement de ministres à département et furent présidés par l'un de ces ministres à portefeuille, conformément à la tradition française qui fait du Président du Conseil, le « *primus inter pares* », c'est-à-dire un ministre chargé de la Présidence et non un premier ministre.

Puis brusquement, pendant la guerre, pour la première fois sous la III^e République, des Ministres d'Etat apparurent mais empressons-nous de dire, que sous ce vocable,

il ne s'agissait que de ministres sans portefeuille décorés d'un titre plus pompeux. Entre eux et l'institution impériale étudiée précédemment, il n'y a seulement comme analogie qu'une identité d'appellation.

Pour des raisons que nous aurons à analyser, ils disparurent avant même la fin des hostilités en 1917 pour ne réapparaître qu'en février 1934. Depuis cette date jusqu'en avril 1938 tous les ministères sans aucune exception, qui se sont succédé au pouvoir, comprennent des Ministres d'Etat.

On aurait pu croire que cette institution persistant ainsi durant plusieurs années consécutives allait devenir un durable élément de notre système gouvernemental. Mais, rompant avec cette nouvelle tradition, le Cabinet constitué le 10 avril 1938 ne comprend aucun Ministre d'Etat ou plus exactement, aucun ministre sans portefeuille désigné par ce terme de « Ministre d'Etat ».

Cette institution subit ainsi des vicissitudes assez diverses et si, pendant la Guerre, les critiques qui lui furent adressées furent rares et toujours courtoises, il n'en est plus de même en ce qui concerne les Ministres d'Etat de l'après-guerre. Ceux-ci furent, en effet, qualifiés parfois, tant par les hommes politiques que par les publicistes, de façon fort peu avantageuse.

Mais il est piquant de constater que certains parlementaires qui se montrèrent particulièrement sévères pour cette institution, ne se contentant pas seulement d'essayer de la ridiculiser mais niant aussi à la fois son utilité et même sa constitutionnalité occupèrent ces postes par la suite, oubliant ainsi leurs préventions antérieures.

Un seul homme d'Etat depuis la guerre osa défendre les Ministres sans portefeuille à la tribune de la Chambre : ce fut Briand en juillet 1929 après qu'il eut essayé, mais

en vain, d'en faire entrer dans le Ministère qu'il venait de constituer.

Cependant, cet éminent avocat de l'institution étant mis à part, de combien de sarcasmes ne fut-elle pas couverte ? surtout en 1929 où ses adversaires employèrent toutes les ressources de leur imagination pour la stigmatiser.

Nous ne résistons pas au désir d'indiquer les savoureuses expressions qu'employèrent, en 1929 surtout, divers hommes politiques très en vue pour désigner les Ministres d'Etat.

De « ministres in partibus » ou d' « emplois honoraires de regardants » ils en vinrent alors à user, on ne sait trop pourquoi, de comparaisons d'ordre culinaire et les Ministres d'Etat furent ainsi qualifiés fort irrévérencieusement de « sandwiches non fourrés de jambon » de « plat de lentilles sans lentilles ». Et ce n'est pas tout ! D'autres virent en ces postes des « places de concierge dans un palace » ou des « maîtres d'hôtels que l'on appelle pour les repas de noce que l'on désigne sous le nom un peu méprisant d'extras ». Plus récemment, ils furent comparés et ceci n'est vraiment pas très aimable à des « strapontins » ou à des « potiches ». Admettons tout de même *a priori* qu'il y a quelque part d'exagération dans ces appellations acerbes et faisons ici à la passion politique la part qui doit lui revenir. D'ailleurs ces dernières années, alors que l'on pouvait croire que l'institution s'était stabilisée les critiques s'étaient calmées, tout le monde étant habitué à voir figurer des Ministres sans portefeuille dans les gouvernements.

L'étude des Ministres d'Etat de la Troisième République que nous allons entreprendre maintenant sera basée uniquement sur les faits, car, si pour le Ministre d'Etat napo-

léonien nous avons pour nous guider des textes réglementaires précisant l'institution dans ses détails, il n'en est pas de même ici. Nous chercherions en vain, en effet, dans les lois Constitutionnelles ou dans les textes législatifs des dispositions traitant des Ministres d'Etat (les lois autorisant *a posteriori* la création de ces postes étant mises à part). Leur existence ne sera signalée que par les décrets de nomination et par quelques rares textes réglementaires épars leur confiant diverses attributions. D'autre part s'ils furent ainsi créés au hasard des circonstances c'est par simple préterition qu'en 1917 ils disparurent de la scène politique et qu'en 1938 fut abandonné, provisoirement peut-être, le titre de Ministre d'Etat.

Nous nous proposons de diviser l'étude de cette institution en deux chapitres.

Le premier sera consacré à l'étude des faits et nous suivrons l'apparition et le développement de cette institution de 1914 à nos jours.

Les faits étant connus, nous traiterons dans le deuxième chapitre de la technique constitutionnelle et juridique des Ministres d'Etat. Nous examinerons alors, outre la question de constitutionnalité, les attributions de ces personnages et les rôles que théoriquement on peut leur attribuer, nous essaierons, en somme, de bâtir une théorie des Ministres d'Etat.

Nous verrons ainsi qu'un Ministre sans portefeuille peut remplir notamment les fonctions de Président du Conseil et, étant donné l'importance de cette mission, nous avons cru devoir en traiter dans une section à part qui précédera la conclusion que nous porterons sur l'institution en général.

CHAPITRE PREMIER

APPARITION ET DEVELOPPEMENT DE CETTE INSTITUTION

De 1875 à 1914 c'est un régime parlementaire tout à fait orthodoxe qui fonctionna en France ; tous les cabinets qui se succédèrent au pouvoir furent formés uniquement de membres du parti ou de la coalition ayant la majorité au Parlement et ne comprirent, sous la direction de l'un des ministres à portefeuille chargé de la Présidence du Conseil, que des ministres à département.

Ce n'est qu'au début de la guerre que, pour la première fois dans les annales de la Troisième République, apparut un Ministre sans portefeuille en la personne du Président du Conseil, René Viviani qui, dès le 3 août 1914 abandonna le département des Affaires Etrangères pour devenir Président du Conseil sans portefeuille et cela dans le but 'de « concentrer toute l'activité gouvernementale entre ses « mains ».

Cette innovation constitutionnelle, étant donné le tragique de la situation, fut d'ailleurs peu remarquée et peu discutée. Avant la fin de la guerre, les ministres sans portefeuille

disparurent de la scène politique pour ne reparaitre qu'en de 1934 à avril 1938, date à laquelle disparut le titre de Ministre d'Etat. Le titre seulement, disons-nous, car nous soutiendrons que l'institution subsiste sous une autre appellation que celle qui semblait devenue classique de « Ministre d'Etat ».

D'où les deux premières sections de ce chapitre : les Ministres d'Etat pendant la Guerre et les Ministres d'Etat après la Guerre. Nous examinerons ensuite l'œuvre accomplie par ces personnages dans une troisième section.

Section I

Ce qu'ont été les Ministres d'Etat pendant la Guerre

Par décret du 28 août 1914, c'est-à-dire quelques semaines après que Viviani se fut déchargé du soin de diriger les affaires étrangères l'un des chefs du parti socialiste, Jules Guesde, était nommé « Ministre sans portefeuille », le terme « Ministre d'Etat » ne devant apparaître qu'ultérieurement. A ce moment les nécessités de la guerre avaient fait passer à l'arrière-plan sinon disparaître les discussions d'ordre politique et le régime parlementaire classique qui, dans son essence, suppose la lutte des partis avait cessé de fonctionner en appliquant strictement ce principe théorique : le but qu'il fallait atteindre, la victoire, devant être l'œuvre de tous, de l'extrême gauche à l'extrême droite. Les rivalités entre partis s'effacèrent alors, ce qui permit bien vite de réaliser l'union nécessaire en ces tragiques circonstances.

C'est dans ce but, afin que chaque parti prenne sa part de responsabilités et aussi pour rendre plus forte la position du ministère, que Viviani remania son cabinet le 28 août 1914 en l'élargissant. Il s'assura le concours de personnalités éminentes du Parlement, Briand, Delcassé, Ribot, Millerand. D'autre part le groupe socialiste avait autorisé deux de ses membres, choisis parmi les plus influents du parti, Marcel Sembat et Jules Guesde à entrer dans le gou-

vernement. Six nouveaux ministres devaient ainsi être nommés alors que cinq seulement rentraient dans le rang (1).

Comme à cette époque le nombre des ministères demeurait beaucoup plus constant qu'actuellement et comme, d'autre part, Viviani ne voulait plus sacrifier aucun de ses anciens ou nouveaux collaborateurs, il en vint à cette combinaison inédite sous la troisième République d'un Ministère sans portefeuille qui allait être confié à Jules Guesde, Cette innovation constitutionnelle ne souleva aucun commentaire (2) : d'autres sujets, bien plus graves, accaparant l'opinion publique.

Le Président du Conseil d'août 1914 avait d'ailleurs envisagé primitivement une autre combinaison lui permettant de faire entrer de nouvelles personnalités dans le ministère. Il avait songé d'abord, paraît-il, à dédoubler les principaux départements ministériels afin de garder les anciens titulaires tout en faisant place ainsi à de nouveaux ministres. L'idée était pour le moins bizarre et sa réalisation aurait eu pour résultat de diviser l'autorité et la responsabilité à un moment où la concentration des pouvoirs s'imposait pour obtenir le rendement maximum. Elle ne fut pas retenue et Viviani se crut dans l'obligation de nommer un Ministre sans portefeuille.

Cependant, tout en respectant le désir légitime du Président du Conseil d'élargir son ministère, il nous semble qu'il existait à ce problème de répartition des ministères, une solution toute simple, mais il est vrai qu'en politique les solutions les plus simples et les plus rationnelles ne sont pas toujours les plus aisées à réaliser.

(1) Messimy, Noulens, Renoult, Raynaud, Couyba.

(2) Seul, dans la presse, *Le Temps* du 28 août 1914 attire l'attention sur le fait que, pour la première fois sous la III^e République, est nommé un ministre sans portefeuille.

Comment, en effet, se présentait la situation ? D'un côté il y avait un nombre fixe de portefeuilles, de l'autre ce nombre plus une unité de ministres ou ministrables. La solution s'impose d'elle-même, elle est d'ailleurs purement arithmétique : il n'y a qu'à éliminer l'un quelconque des ministres ou des ministrables. Mais, intervinrent sûrement alors, des questions d'ordre parlementaire, dosages de groupes etc... et aussi ordre personnel : Viviani voulant à tout prix s'assurer le concours de certains hommes politiques influents. C'est ainsi que pour la première fois sous la III^e République, apparut l'institution des ministres sans portefeuille. Il ne faudrait donc pas croire que cette innovation est le résultat de vues de l'esprit ou de savantes deductions constitutionnelles : elle fut, à notre avis, uniquement une mesure de circonstances, véritable astuce politique ; le procédé ayant paru commode, va avoir pendant un temps une fortune singulière et l'on s'en souviendra, après guerre, quand la constitution du ministère s'avèrera particulièrement difficile.

Le Cabinet qui remplaça celui que présidait Viviani fut constitué le 29 octobre 1915 par Aristide Briand. Il élargissait encore sensiblement les bases sur lesquelles reposaient l'ancien cabinet et pour concrétiser l'Union sacrée alors pleinement réalisée, il comprit 5 ministres sans portefeuille pour lesquels on ressuscita le vocable de Ministres d'Etat, sans doute pour donner plus de lustre à ces postes qui furent confiés à des personnages politiques de premier plan. Ceux-ci, dont la présence dans le même gouvernement symbolisait l'union étroite de tous les partis, venaient des quatre coins de l'horizon parlementaire, de l'extrême gauche comme Jules Guesde, à l'extrême droite comme Denys Co-

chin ; les autres Ministres d'Etat ayant été choisis parmi les hommes arrivés au sommet de leur carrière politique, ils étaient en effet tous trois anciens présidents du Conseil, hier encore ennemis politiques.

C'étaient Combes dont le nom rappelait des luttes intérieures si vives, Bourgeois, le théoricien du « Solidarisme » et de Freycinet, ancien lieutenant de Gambetta, représentant d'une génération qui avait connu les heures douloureuses de la défaite.

Un nouveau protocole venait ainsi d'être établi : les Ministres d'Etat, dans l'ordre des préséances, figurait dans la liste des membres du gouvernement après le Président du Conseil et avant le Garde des Sceaux traditionnellement vice-président du Conseil alors que le ministre sans portefeuille du début de la Guerre était inscrit en fin de liste après tous les ministres à département. Leur présence dans les conseils du gouvernement avait surtout un caractère symbolique destiné à frapper l'opinion : elle attestait qu'avait été réalisée l'union sacrée la plus vaste qui ait jamais existé depuis la mise en application des lois constitutionnelles de 1875. On demandait surtout aux Ministres d'Etat d'être présents, de symboliser ainsi l'oubli des luttes politiques et aussi d'aider leurs collègues de leurs conseils dictés par une incontestable expérience. On peut considérer que cette institution constitue une adaptation des règles de gouvernement parlementaire du temps normal au temps de guerre.

Mais le nouveau Ministère Briand, celui-ci se chargeant des Affaires Etrangères, comprenait, outre les 5 Ministres d'Etat, 11 Ministres à portefeuille et 6 Sous-Secrétaires d'Etat. Cette équipe, dont l'effectif paraîtrait aujourd'hui si restreint, sembla trop nombreuse aux yeux de certains

qui manifestèrent la crainte que le grand nombre et la dispersion des avis ne devinssent une cause de lenteur et d'embarras à un moment où l'œuvre d'action à accomplir s'accommodait mal de trop de délibérations. C'est, en effet, une des grosses critiques que l'on peut adresser à l'institution des Ministres d'Etat : un alourdissement de la machine gouvernementale. Or, à toute époque, dans les périodes critiques comme dans les périodes normales l'action est d'autant plus rapide, et en cas de guerre le succès est souvent fonction de la rapidité, que le nombre des dirigeants est réduit au minimum. Et on est obligé d'admettre que la présence de cinq Ministres d'Etat, si elle était un symbole dont il ne faut pas nier l'effet psychologique, donnait au nouveau gouvernement une apparence un peu trop délibérative. On vit Clemenceau, qui avait repoussé dédaigneusement le poste de Ministre d'Etat qui lui avait été offert, se livrer, au sujet de cette nouvelle institution, dans « l'Homme enchaîné » (1) à des considérations narquoises. Il commença par qualifier l'ensemble des ministres sans portefeuille de « gérontocratie des regardeurs », de « chœur des vieillards » et cette dernière expression, fort irrévérencieuse, n'était, remarquons-le, que partiellement exacte, car seuls, Combes qui avait 79 ans et de Freycinet qui atteignait 86 ans avaient dépassé l'âge auquel prennent leur retraite les hommes politiques eux-mêmes.

Clemenceau craignait que les délibérations ne se substituassent à l'action. Selon lui « ils agiteraient des problèmes que les autres auraient la charge d'appliquer » (2) et il prévoyait, non sans raison, qu'il serait toujours aisé

(1) « L'Homme Enchaîné » du 31 octobre 1915.

(2) « L'Homme Enchaîné » du 31 octobre 1915.

de se mettre d'accord sur la théorie mais que rien ne valait, dans les circonstances d'alors que par l'application. Ces excellents conseils donnés par des hommes de talent aideraient peut-être à prévoir les difficultés, disait-il, mais non à les surmonter et les actes pourraient ne pas correspondre aux louables intentions d'un aéropage trop nombreux. D'autre part Clemenceau avançait que les « conseillers » seraient « sans responsabilité directe, cas imprévu dans notre régime parlementaire ». Il considérait cela comme « la grande nouveauté du jour ». Une autre critique de l'institution fut formulée, non plus cette fois par un homme politique, mais par un militaire, le général Galliéni, alors Ministre de la Guerre. Celui-ci, dans son carnet, à la date du 21 décembre 1915, après s'être plaint qu'au Conseil Bourgeois ait présenté des critiques et demandé de nombreux renseignements, écrivait : « Quelle erreur, ces Ministres d'Etat, sans portefeuille ni responsabilités. »

Cependant, il semble que, en octobre 1915 l'opinion publique accueillit, en général, avec une déférente sympathie les Ministres d'Etat qui avaient à ses yeux le grand mérite de montrer à l'étranger que l'union totale du peuple français pour résister à l'ennemi était réalisée (1). Notons toutefois que Poincaré qui était alors Président de la République écrivit plus tard au sujet de l'offre faite à Clemenceau d'entrer en cette qualité dans le gouvernement qu'il n'était pas de « ceux qui se contentent d'un strapontin » (2). Mais il y eut tout de même des discus-

(1) Mentionnons seulement ce commentaire tiré de la « Revue des Deux Mondes » du 15 novembre 1915 : « Briand a eu grandement raison de se les attacher (les Ministres d'Etat) ». Ils n'auront qu'à s'occuper des intérêts généraux ».

(2) Poincaré, « Souvenirs ». Tome VII, p. 201.

sions parlementaires concernant l'utilité de cette institution. Ainsi un député, M. Jobert, partant du fait que les Ministres d'Etat avaient été nommés uniquement pour symboliser l'union, pour faire profiter leurs collègues de leur longue expérience, et que, par conséquent, ils ne supportaient aucune charge, en arriva à conclure, au cours de la séance du 3 décembre 1915, que la Chambre ne devait pas voter les crédits nécessaires au paiement des traitements des Ministres d'Etat et des membres de leur cabinet. C'était un peu cruel ! D'ailleurs, il ne fut pas suivi par l'Assemblée mais le débat permit à certains représentants de critiquer la nomination de personnages « n'ayant rien à faire » à un moment où, certes, l'inaction n'était pas de mise. D'autres parlementaires de marque, le rapporteur de la Commission du Budget notamment, M. Raoul Péret (1), jugeaient inutiles d'ouvrir une controverse au sujet de cette institution qui, selon eux, n'était pas destinée à survivre à la guerre. Ce en quoi il se trompait fort !

Mais, à l'expérience, le ministère s'avéra trop nombreux et trop faible. Il fallait recueillir tant d'avis avant que n'intervînt une décision qu'il en résultait une perte de temps, au détriment de l'action. Puis on voulait aussi réaliser des économies : certes, la suppression de quelques postes de ministres n'aurait pas occasionné une notable réduction des crédits budgétaires mais elle aurait été symbolique et aurait ainsi marqué le désir du gouvernement de comprimer au maximum les dépenses publiques.

Par ailleurs, les milieux politiques demandaient aussi une autre réforme : la constitution d'un Comité de défense na-

(1) Rapport fait au nom de la Commission du Budget, le 25 novembre 1915 par M. Raoul Péret.

tionale restreint se composant des quelques ministres les plus directement intéressés. Un tel organisme venait d'être créé en Angleterre et prenait rapidement les décisions urgentes.

C'est en s'inspirant de ces diverses considérations que la Chambre réunie en comité secret demanda à Briand de « concentrer sous une direction restreinte la conduite générale de la guerre » (1), afin d'avoir, comme le demandait à la tribune de la Chambre, M. Noulens, « des décisions rapides prises par un petit nombre d'hommes rassemblant entre leurs mains toute l'autorité nécessaire. »

La réalisation de cet ordre du jour devait être commencée par la suppression des Ministres d'Etat. Ils avaient eu leur raison d'être en octobre 1915 en rendant visible par une sorte d'incarnation la fin de toutes les divisions intérieures, mais en décembre 1916 la démonstration de l'union sacrée n'avait plus besoin d'être faite et la première mesure prise pour concentrer le ministère fut le remerciement des Ministres sans portefeuille. En même temps qu'eux, Briand sacrifia la plupart des sous-secrétaires d'Etat et il groupa enfin sous la direction d'un seul homme plusieurs départements ministériels. Puis un Comité de Guerre composé du Président du Conseil, des Ministres des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Armements et fabrications de guerre fut créé. Nous verrons bientôt qu'une autre conception de la composition de ce Comité fera réapparaître l'institution des Ministres d'Etat, supprimés en 1916 par simple préterition. Ce Ministère remanié, ne se composant plus que de 10 membres alors que le cabinet Briand du 29 octo-

(1) Séance du 8 décembre 1916.

bre 1915 comprenait 5 Ministres d'Etat, 11 Ministres à portefeuille et 6 Sous-Secrétaires d'Etat dura du 12 décembre 1916 jusqu'au 19 mars 1917 date à laquelle lui succéda un cabinet Ribot qui lui aussi, ne comprit aucun Ministre d'Etat. Des anciens tels que Bourgeois et Cochin firent partie de ce nouveau gouvernement mais, cette fois, à titre de Ministre à portefeuille pour Bourgeois et de sous-secrétaire d'Etat pour Cochin, ce qui, à notre avis, prouve (et nous aurons d'autres exemples) qu'il est tout à fait possible de concrétiser l'idée d'union sans faire appel à des Ministres d'Etat.

A ce moment on aurait pu croire que cette institution avait été éphémère, qu'elle avait consisté en une démonstration d'union et que, la démonstration une fois faite, elle disparaissait à tout jamais. Mais il n'en était rien et des Ministres sans portefeuille firent partie du Cabinet Painlevé qui succéda le 12 septembre 1917 au gouvernement présidé par Ribot (1). Cette fois on ne les appela plus ministres sans portefeuille ni Ministres d'Etat mais on emploie pour les désigner, un troisième vocable « Ministres Secrétaires d'Etat ».

Cependant, il ne faudrait pas croire que ces nominations répondaient à la même idée qu'en octobre 1915.

En effet, Painlevé, en créant ces postes, voulait seulement constituer d'une autre manière le Comité restreint de guerre qui était un Conseil étroit superposé au ministère sans le remplacer et qui avait pour but de coordonner les efforts des principaux ministres travaillant dans des domaines voisins. Ce rouage avait fonctionné jusque-là avec

(1) Il convient de noter que M. Caillaux, au nom de son groupe, avait demandé qu'il n'y eût pas de Ministres d'Etat.

des membres choisis exclusivement parmi les ministres dirigeant un département et en vertu seulement d'une décision intérieure du gouvernement. Le nouveau Président du Conseil désirait y faire entrer quelques parlementaires pris dans le sein des Commissions de l'Armée des deux Chambres et quelques anciens présidents du Conseil.

Ce n'était donc plus, à notre sens pour symboliser une union qui était un fait patent que ces personnages allaient réapparaître mais uniquement pour que le Comité de guerre fût formé selon les conceptions personnelles de Painlevé. Furent ainsi partie du Ministère avec le titre de « Ministres secrétaires d'Etat, membres du Comité de Guerre » Barthou (1), Léon Bourgeois, Paul Doumer et J. Dupuy. C'est peut-être d'ailleurs à l'imitation de la Grande-Bretagne que les Ministres Secrétaires d'Etat durent de voir le jour : depuis peu, en effet, fonctionnait en Angleterre, un comité répondant aux mêmes besoins et dans la composition duquel entraient plusieurs ministres sans portefeuille. Le « War Cabinet » anglais, créé par Lloyd Georges le 10 décembre 1916 se composait, en effet, de 5 membres : le Premier et 4 ministres sont un seul, Bonar Law, Chancelier de l'Echiquier avait la charge d'un département, les 3 autres étant ministres sans portefeuille.

Ce Cabinet resreint était une sorte de Directoire réglant la politique générale, coordonnant et contrôlant l'action des divers ministères. Son originalité, écrit M. Sirieix dans « Le régime parlementaire anglais contemporain » résidait dans la distinction faite entre l'organisme responsable de la direction suprême des affaires et de l'impulsion gouverne-

(1) Barthou démissionnera le 23 octobre 1917.

mentale et les ministres responsables de l'exécution administrative.

Ce fut la dernière apparition des Ministres d'Etat pendant la Guerre : en effet, Clemenceau qui prit le pouvoir le 16 novembre 1917 n'envisagea pas un seul instant la désignation de Ministres sans portefeuille et le Comité de guerre continua à fonctionner se composant seulement des ministres à portefeuille dont les départements étaient directement intéressés par la défense nationale, ce qui semble tout à fait rationnel.

Ainsi pendant la guerre, à trois reprises et désignés par trois expressions différentes des Ministres d'Etat furent appelés à collaborer au gouvernement de la République mais en analysant les faits de plus près nous concluons que ces trois expériences constitutionnelles répondent chacune à une idée différente. En 1914, on nomma un Ministre sans portefeuillé parce qu'il n'y avait pas assez de départements en regard des personnes que l'on désirait voir entrer dans le gouvernement.

En 1915, on voulut associer au sort du cabinet des hommes, chefs de partis ou anciens chefs de gouvernement, ennemis politiques de la veille, pour concrétiser l'unanimité française.

Et enfin, en 1917, la nomination de Ministres d'Etat nous paraît avoir eu pour cause déterminante sinon unique les conceptions du Président du Conseil relatives à la composition du Comité de Guerre.

Section II

Ce qu'ont été les Ministres d'Etat après la guerre.

En 1917, nous l'avons vu, les Ministres d'Etat disparurent lors de la venue au pouvoir de Georges Clémenceau. La guerre terminée, ils ne reparurent dans aucun des gouvernements qui se succédèrent jusqu'en février 1934. Il est même très intéressant de remarquer qu'en 1926, quand le Président Poincaré forma un cabinet d'union nationale, il y intégra des membres de divers partis de la majorité et de la minorité mais en leur confiant à chacun un portefeuille, ce qui prouve une nouvelle fois qu'il est possible de réaliser l'union de divers partis à des périodes critiques sans avoir besoin de Ministres d'Etat.

On pouvait donc croire raisonnablement que cette institution avait été une curiosité constitutionnelle éphémère du temps de guerre et qu'elle était destinée à ne pas réapparaître une fois les hostilités terminées.

Cependant, entre 1917 et 1934, le 11 novembre 1928 très exactement, Poincaré, Président du Conseil, ministre des Finances, abandonna son portefeuille pour ne garder que la direction du gouvernement. Mais il ne faut pas voir dans cette décision une tentative doctrinale. Poincaré agit ainsi uniquement parce que son état de santé ne lui permettait plus de diriger et le ministère et un département parmi les plus importants.

En juillet 1929, Briand qui, en 1915, avait été le créateur des Ministres d'Etat et qui tenait en haute estime cette institution voulut la renouveler et offrit de ces postes aux représentants qualifiés d'un parti qu'il désirait intégrer dans sa majorité. Ses efforts furent vains et, pendant quelques nouvelles années, il ne fut plus, de nouveau, question des Ministres d'Etat.

Ils reparurent cependant en février 1934 et, fait curieux, l'institution parut alors destinée à se perpétuer et à entrer dans nos mœurs constitutionnelles puisque de février 1934 jusqu'en avril 1938, neuf Ministères se succédèrent au pouvoir et dans chacun on remarqua la présence d'au moins un Ministre d'Etat et parfois de trois ou quatre. Si en avril 1938, le nouveau cabinet n'en comprend pas, tout au moins désigné par ce terme, nul ne peut dire si nous ne les reverrons pas dans d'autres gouvernements.

D'autre part, pendant ces quatre années, en même temps que cette institution semblait s'agréger à nos coutumes constitutionnelles, elle évoluait et se précisait. Ainsi, alors que, en 1915, ce qu'on demandait surtout aux Ministres d'Etat, c'était d'être présents aux conseils de cabinet ou des ministres, dès 1934 on commença par les utiliser timidement d'abord, un peu plus hardiment ensuite en leur confiant des attributions diverses et d'importance inégale : nous les examinerons en détail dans la section que nous comptons réserver à l'étude de l'œuvre accomplie par les Ministres sans portefeuille.

Avant de voir ce que furent les Ministres d'Etat à partir de 1934, nous allons consacrer quelques développements à l'essai de rénovation de l'institution tentée en juillet 1929 par Aristide Briand, car s'il ne fut pas couronné de succès,

il fut, pendant deux ou trois jours, ardemment commenté et discuté.

La situation politique était la suivante : Poincaré, Président du Conseil, étant malade, remit sa démission au Président de la République qui chargea Briand de prendre sa succession à la tête du gouvernement. Celui-ci, on était alors à la veille de la Conférence de la Haye, aurait aimé pouvoir s'appuyer sur une majorité massive et pour cela, il aurait voulu faire entrer dans le ministère remanié des représentants d'un groupe politique alors dans l'opposition. Dans ce but, il songea à offrir aux chefs du parti en question des Ministères d'Etat. Une nouvelle expression pour les désigner, la quatrième depuis le 28 août 1914, fut alors employée par certains journaux, qui les qualifièrent de « Ministres d'Etat sans portefeuille », ce qui nous paraît être un pléonasme. Ce n'était donc pas pour symboliser l'union nationale que Briand voulait en faire entrer dans le Ministère qu'il remaniait, mais seulement pour concrétiser une union partielle, un élargissement de la majorité et surtout pour des raisons d'opportunité politique parce qu'il ne lui semblait pas possible d'accorder au parti dont il voulait s'assurer le concours les portefeuilles que ce groupe eut désirés se voir attribuer.

Pour dissimuler ces contingences réalistes, diverses raisons théoriques furent avancées pour justifier sinon la nécessité du moins l'intérêt que présenterait la nomination de Ministres sans portefeuille : Ils pourraient, étant dégagés de tout souci de direction de département, accompagner, le cas échéant, le Président du Conseil, Ministre des Affaires Étrangères et ses collaborateurs à la Conférence de la Haye. Ils viendraient ainsi en assistance aux négociateurs fran-

cais, s'ils le jugeaient opportun et surtout ils se trouveraient à même de se rendre compte sur place de la marche des pourparlers et pourraient ainsi contribuer à leur imprimer la direction désirée tout en les contrôlant.

Mais les propositions de Briand furent refusées : on considéra que les personnages qui auraient fait partie du ministère en qualité de Ministres sans portefeuille auraient eu une situation diminuée. On invoqua aussi le souci, légitime en soi, de ne pas alourdir le budget en créant de nouveaux ministères, mais était-on bien sincère en alléguant cette raison ? On avança aussi que pendant la guerre cette institution avait été totalement inefficace (1) alors que d'autres, un peu plus indulgents, prétendirent que l'institution avait fonctionné sans éclat mais aussi sans inconvénient en 1915 (2). Beaucoup profitèrent de l'occasion pour la couvrir de sarcasmes et la désigner par des épithètes désagréables.

Briand essaya cependant de justifier son initiative et, en outre, dans son discours à la Chambre du 1^{er} août 1929, défendit l'institution qui, selon lui, permettait « dans des cas exceptionnels d'utiliser des compétences étendues » et de « faire appel à des intelligences dont le concours pouvait être précieux. » Le Président du Conseil ne pensait pas que la situation de Ministre d'Etat fut une situation diminuée et il soutint que durant la guerre ces personnages rendirent de grands services. A ce propos, il précisa que leur présence ne se justifiait que lorsqu'il y avait des circonstances exceptionnelles. C'était le cas, dit-il, en juillet

(1) Du *Journal des Débats* du 31 juillet 1929 cette opinion de M. Daladier : « La formule des Ministres d'Etat a été expérimentée pendant la guerre. Elle n'a rien donné. Nous ne pensons pas qu'elle puisse donner de meilleurs résultats aujourd'hui ».

(2) *Le Temps* du 30 juillet 1929.

1929 car « ce n'est plus la guerre mais la paix qu'il faut organiser » (1). Et pour ce faire, il aurait aimé élargir la combinaison gouvernementale.

De ces discussions et de ces opinions contradictoires nous retiendrons d'abord sans en faire un argument juridique en faveur de la constitutionnalité que personne ne prétendit que l'institution des Ministres d'Etat était inconstitutionnelle. Ensuite, si les avis étaient assez partagés quant à l'utilité de ces personnages, il était unanimement admis qu'on ne devait faire appel à eux que si le pays traversait des périodes critiques et non en temps normal.

Quoiqu'il en soit les Ministres d'Etat ne reparurent point sur la scène politique en 1929.

Moins de trois années plus tard, en janvier 1932, au moment de la formation d'un cabinet Laval, la participation aux Conseils du gouvernement d'un Ministre sans portefeuille fut à nouveau envisagée.

Briand, malade, abandonnait alors le Ministère des Affaires Etrangères et le Président du Conseil, M. Pierre Laval, insistait près de lui pour qu'à défaut d'une participation active à la direction des affaires, il continuât, malgré son état de santé précaire à « apporter au gouvernement le concours de son autorité et de son expérience dans la forme qu'il croirait pouvoir lui donner. » C'est un poste de Ministre d'Etat qui lui aurait été confié mais il ne fut pas donné suite à ce projet.

Après ces deux essais infructueux, l'institution semblait alors irrémédiablement condamnée.

Il n'en était rien !

(1) Discours de Briand à la Chambre des Députés, le 1^{er} août 1929.

Et le Ministère formé le 10 février 1834 par le Président Doumergue, comprit deux Ministres d'Etat qui étaient les Chefs respectifs unanimement reconnus de la majorité et de la minorité de la Chambre des Députés, MM. Herriot et Tardieu. La présence de ces hommes politiques plaçait ainsi le cabinet sous le signe de la trêve des partis. En outre, le chef du gouvernement n'avait que la Présidence du Conseil sans portefeuille. Mais si Doumergue n'avait pas voulu se charger de la direction d'un département, ce n'était pas, comme ce fut le cas de Poincaré en 1928, pour des raisons d'opportunité, mais bien parce qu'il avait une conception spéciale de la Présidence du Conseil, conception dont nous aurons à parler dans le cadre de la section que nous comptons consacrer à la Présidence du Conseil sans portefeuille.

Les Ministres sans portefeuille eurent alors la même signification qu'eurent ceux de 1915 à cette différence près que ces derniers furent le symbole de l'union sacrée la plus totale tandis que les premiers concrétisèrent l'union de divers partis, certains groupes demeurant dans l'opposition. Mais au fond l'idée était la même.

Cependant contrairement à ce qu'on pourrait penser, ce n'est pas de propos délibéré que Doumergue fit revivre cette institution qui, pendant plusieurs années, allait connaître une sorte de renouveau. C'est seulement parce qu'il y fut contraint par des nécessités politiques et ce ne fut qu'après coup qu'une signification symbolique fut donnée à la présence de deux Ministres d'Etat dans le gouvernement. Primitivement, il est indubitable que le Ministère ne devait comprendre que des ministres à portefeuille mais, dans la répartition des départements, Doumergue se heurta à des difficultés politiques dans le détail desquelles nous ne vou-

lons pas entrer. Nous dirons seulement que certains parlementaires ne voulaient absolument pas voir certains de leurs collègues à la tête de tel ou tel département d'importance considérable, tel autre mettait à sa collaboration et à l'appui de son parti, appui désiré absolument par Doumergue, des conditions strictes de dosage, enfin l'exclusive était prononcée contre l'attribution de portefeuilles quelconques à certains personnages dont la collaboration semblait nécessaire au futur Président du Conseil. Celui-ci se trouvait ainsi au milieu de difficultés quasi inextricables.

C'est alors, et alors seulement, qu'il eut l'idée, pour libérer deux portefeuilles dont une nouvelle attribution lui permettrait d'établir un autre dosage de son cabinet, de prendre ce jugement de Salomon et de placer sur un pied d'égalité, sans leur confier de département à diriger les deux hommes les plus marquants de la majorité et de la minorité.

Ainsi et nous insistons sur ce point, de même qu'en 1914, la nomination en 1934 de Ministres d'Etat ne nous semble pas être le résultat de vues théoriques de l'esprit, mais seulement de certaines contingences politiques et de certaines considérations d'opportunité. C'est à partir de cette époque que l'institution va sembler se perpétuer. Il est vrai que si l'on tient compte du fait que les Ministres d'Etat apparaissent principalement dans les périodes critiques, du temps de guerre ou du temps de paix, on peut avancer que depuis quelques années de multiples difficultés d'ordre intérieur et extérieur ont rendu très délicates les fonctions gouvernementales. Aussi est-il possible de considérer que nous sommes constamment « en période exceptionnelle » si l'on peut s'exprimer ainsi.

Après la démission du Ministère présidé par Doumergue,

le successeur de celui-ci, M. P.-E. Flandin, plaça également son cabinet constitué le 13 novembre 1934 sous le signe de la trêve et obtint la collaboration du chef incontesté de la majorité, M. Herriot, et celle d'un personnage marquant de la minorité, M. Louis Marin, en qualité de Ministres d'Etat. Par ailleurs le nouveau Président du Conseil n'était, comme son prédécesseur, chargé d'aucun département, conséquence logique des idées de ce Chef de gouvernement en ce qui concerne l'institution de la Présidence du Conseil qu'il désirait voir indépendante.

Le précédent existait, on continuait et dès ce moment la présence des Ministres d'Etat dans les divers ministères fut considérée comme normale et ne s'accompagna plus d'aucun commentaire ; l'institution était entrée dans les mœurs politiques !

Le 1^{er} juin 1935, le gouvernement fut remplacé par un cabinet qualifié par son chef M. Fernand Bouisson, de cabinet d'union. Celui-ci « afin de montrer que l'union n'allait pas sans contraste » et dans le but de se concilier l'opinion et d'inspirer confiance, renforça les Ministres d'Etat en réussissant à faire figurer dans le gouvernement en cette qualité un Maréchal de France, le maréchal Pétain (l'un des deux exemples que l'on puisse trouver de 1934 à 1938 de ministre sans portefeuille n'ayant pas été parlementaire) (1) et ceux du précédent cabinet qui conservaient leurs postes. Le nouveau Président du Conseil aurait même désiré qu'un quatrième Ministère sans portefeuille fût attribué à un membre marquant du Sénat qui aurait ainsi représenté en cette qualité la Haute Assemblée. Il ne put donner suite à cette idée.

(1) Le deuxième ministre d'Etat non parlementaire sera M. Paul Faure.

Le cabinet ayant été renversé le jour même de sa présentation à la Chambre, il fut formé le 7 juin 1935, un gouvernement présidé par M. Pierre Laval au sein duquel on remarquait 3 Ministres d'Etat ; trois « leaders » politiques de la Chambre : MM. Herriot, P.-E. Flandin et Marin.

Le 24 janvier 1936, nous trouvons un nouveau Cabinet, dont le chef était M. Albert Sarraut, qualifié de ministère de « conciliation » et qui sera chargé de faire les élections. Ce gouvernement présentait plus que les précédents le caractère d'un ministère de partis et non de trêve, c'est-à-dire d'un ministère de régime parlementaire classique lequel suppose le gouvernement par le parti ou le groupe de partis ayant la majorité, les autres demeurant dans l'opposition et n'étant, en aucune façon, associés au pouvoir. Nous trouvons cependant un Ministre d'Etat, M. Paul Boncour, membre d'un parti de la majorité et qui porte le titre de « Ministre d'Etat et chargé de la Société des Nations ». Il convient donc de noter que, pour la première fois, nous voyons un Ministre sans portefeuille, auquel, dès la constitution du cabinet et à titre permanent sont confiées des attributions nettement déterminées. Ainsi l'institution évolue en même temps qu'elle persiste.

Le premier ministère de la législature commencée en 1936 comprit trois Ministres d'Etat représentant chacun un parti de la majorité, ce furent MM. Chautemps, Paul Faure et Viollette (1). De plus pour la cinquième fois depuis 1914, le Président du Conseil, M. Léon Blum, était ministre sans portefeuille. Mais à nouveau l'institution évolue et, pour la première fois, ils sont tous membres de la majorité : ils ne symbolisent plus maintenant l'union de partis appartenant tant à la majorité qu'à la minorité mais seulement

(1) L'un de ces Ministres d'Etat, M. Paul Faure, secrétaire général du parti le plus nombreux de la majorité, n'appartenait pas au Parlement.

l'union des groupes politiques de la majorité. C'est là une nouvelle tendance, un nouveau tournant de l'institution.

C'est la même signification que nous croyons devoir être attribuée à la présence de quatre Ministres d'Etat MM. Blum, Paul Faure, Sarraut, Viollette dans le cabinet suivant formé en juillet 1937, par M. Chautemps qui ne prit pas de portefeuille, l'un d'eux, M. Léon Blum, étant même investi de la Vice-Présidence du Conseil.

Avec le gouvernement qui lui succéda le 19 janvier 1938, et dont le Président, M. Chautemps, était sans portefeuille, nous allons assister à une nouvelle évolution de l'institution. Deux Ministres d'Etat, MM. Bonnet et Frossard étaient membres du Cabinet mais ils avaient chacun des attributions importantes : le premier était chargé de coordonner l'action économique et financière du gouvernement, le second était chargé des services de la Présidence du Conseil. Ce sont donc non des Ministres sans portefeuille, mais bien des Ministres que nous qualifierons de Ministres à portefeuille spécial et dont les attributions furent indiquées dans le décret de nomination à la suite de l'énonciation de leur qualité de Ministres d'Etat.

Enfin certains des quatre Ministres d'Etat du cabinet suivant constitué le 14 mars 1938 par M. Léon Blum et qui étaient MM. Paul Faure, Sarraut, Steeg et Viollette eurent aussi des attributions importantes déterminées soit par le décret d'investiture en ce qui concerne le Ministre d'Etat chargé de coordonner les services de l'Afrique du Nord soit par décret ultérieur pour l'un des trois autres.

Et nous en sommes arrivé au Ministère restreint formé le 10 avril 1938 par M. Daladier qui ne comprend ni Ministres d'Etat ni Sous-Secrétaires d'Etat.

Mais nous sommes enclin à penser que, les cabinets for-

més en mars et en avril 1938, comprennent des Ministres d'Etat désignés par une appellation différente.

En effet, en mars 1938, furent créés un ministère de Propagande et un ministère de coordination des services de la Présidence du Conseil, ce dernier étant seul maintenu en avril 1938 et étant même attribué au Vice-Président du Conseil.

Ces derniers personnages sont donc des ministres ayant des attributions toutes nouvelles, en quelque sorte un portefeuille spécial. Or la tendance toute récente semble être d'utiliser davantage et d'une manière permanente les Ministres d'Etat. Est ainsi comblé, en partie, le fossé séparant un Ministre sans portefeuille d'un Ministre dirigeant un département.

Aussi, nous ne voyons qu'une différence de titre entre les Ministres d'Etat des derniers cabinets et ces nouveaux personnages qui ne peuvent tout de même pas être considérés comme des ministres à portefeuille mais plutôt comme des ministres sans portefeuille chargés de certaines missions. Cependant au lieu de mettre l'accent sur l'absence de département à diriger et de les dénommer alors Ministres d'Etat, on insiste sur les attributions qui leur sont conférées et que l'on énonce dans leur titre. La différence entre eux nous paraît surtout une différence de terminologie.

Section III

Ce qu'ont fait les Ministres d'Etat.

§ 1. — *Pendant la guerre.*

Pendant la guerre, le Ministre sans portefeuille de 1914 et les Ministres d'Etat de 1915 n'eurent aucune attribution effective : leur utilité résultant uniquement de leur symbolique présence au sein des réunions des Ministres. On ne leur demandait que d'aider le gouvernement par leurs conseils, dictés par une longue expérience, de concrétiser, par leur participation au Ministère, l'union totale des partis politiques. Cependant, étant donné la forte personnalité de ces Ministres, ils pouvaient dans les Conseils gouvernementaux quasi quotidiens, avoir une réelle influence.

Mais pendant cette période, leur rôle fut exclusivement politique et sauf une seule exception que nous citons ci-après ils ne furent pas utilisés autrement : ni pour des missions spéciales lesquelles furent toujours confiées à des ministres à département, ni même pour des intérim de ministères toujours faits par un ministre à portefeuille, ni pour l'étude de quelque projet de loi spécial. Leur rôle se borna donc exclusivement à participer à la responsabilité politique du Cabinet en assistant aux discussions des Conseils des Ministres. Seuls de Freycinet et Bourgeois collaborèrent d'une autre façon au gouvernement en étant appe-

lés à faire partie du Conseil de la Défense Nationale lequel, présidé par le Président de la République, se composait du Président du Conseil, des Ministres de la Guerre et de la Marine ainsi que des grands chefs militaires.

Mais il n'en est pas de même avec les Ministres Secrétaires d'Etat du Cabinet Painlevé du 12 septembre 1917 qui participaient naturellement aux Conseils des ministres mais qui furent surtout nommés pour faire partie du Comité de Guerre chargé de la conduite des hostilités et créé à l'image de celui qui fonctionnait en Angleterre. D'autre part, était aussi institué un Comité économique dont la présidence était confiée à l'un des quatre Ministres Secrétaires d'Etat, M. Paul Doumer.

Le comité de guerre qui, en fait, fonctionnait déjà, fut reconnu et organisé officiellement par décret du 14 septembre 1917, ses attributions devant être déterminées, comme le prévoyait le décret, par un arrêté ministériel qui fut pris sur-le-champ. Sous la présidence du Chef du gouvernement, Ministre de la Guerre, il comprenait les quatre Ministres Secrétaires d'Etat nommés tout exprès pour y siéger, ainsi que les Ministres des Affaires étrangères, de la Marine, de l'Armement et le Ministre des Finances, mais ce dernier ne prenait part qu'aux discussions du Comité se rapportant à des affaires de son département. Les chefs d'états-majors généraux de la guerre et de la marine y siégeaient aussi mais seulement avec voix consultative. Le rôle de ce Comité de guerre était des plus importants : il devait rendre les décisions plus rapides, il était chargé de la direction politique de la guerre. Au cours de ses réunions qui avaient lieu au moins une fois par semaine, il étudiait, préparait et soumettait ensuite à l'approbation du

Conseil des Ministres toutes les questions d'ordre général concernant la conduite de la guerre et qui auraient pu être de nature à engager la responsabilité du gouvernement. Mais et c'est ici qu'apparaît l'importance de ce comité, sur toutes les autres affaires qui lui étaient soumises par le Président du Conseil il prenait directement les décisions et ne faisait qu'en rendre compte au Conseil des Ministres.

A côté de cet organisme était institué le même jour un Comité économique présidé par l'un des Ministres Secrétaires d'Etat, Paul Doumer et qui comprit les ministres du Commerce, de l'Agriculture, des Colonies, des Transports, de l'Armement et du Ravitaillement ainsi que le Ministre des Finances pour les affaires ayant rapport à son département. C'est également par un arrêté du Président du Conseil (1), comme le prévoyait le décret de création, que furent fixées ses attributions : coordination de l'action des administrations et services chargés des intérêts économiques du pays particulièrement en ce qui concerne le ravitaillement de l'armée et de la population civile en matières, matériels et objets d'alimentation, leur production, acquisition, répartition ainsi que les transports et affrètements de navires. En outre, le Comité au cours de ses réunions hebdomadaires, devait suivre l'exécution des mesures qu'il avait prises. La France connaîtra à nouveau à diverses reprises des comités économiques notamment en 1937, année où fut institué un comité interministériel de l'économie nationale. Mais, bien que le ministère comprit à ce moment 4 Ministres d'Etat, aucun d'eux ne fut chargé de la présidence ou même de la mission de collaborer à ses travaux.

(1) Arrêté pris le 16 septembre 1917.

Ces deux comités continuèrent à fonctionner, après la démission du Cabinet Painlevé en décembre 1917, démission qui eut pour effet d'entraîner la disparition des Ministres d'Etat, mais ils ne se composèrent plus que de Ministres à portefeuille.

Ainsi, on peut constater que le rôle des Ministres Secréétaires d'Etat de 1917 n'est pas exclusivement honorifique.

§ 2. — *Après la guerre.*

Après la guerre, c'est-à-dire de 1934 à 1938 l'institution marque une évolution continue et nous allons voir que progressivement l'habitude est prise de ne pas laisser inactifs les Ministres d'Etat auxquels des attributions aussi diverses que d'inégale importance vont être confiées.

Politiquement d'abord, ils jouèrent parfois un rôle primordial dont il faut bien le dire l'importance est due davantage à leur forte personnalité et à leur influence politique qu'à leur qualité de Ministres d'Etat. En effet, ils furent choisis le plus souvent parmi les hommes les plus influents, les « leaders » des partis politiques et ils agirent parfois, au sein du Ministère, en Chef des ministres appartenant à leur parti (1).

C'est ainsi qu'ils agirent à diverses reprises au nom de leurs collègues du gouvernement ayant les mêmes idées politiques qu'eux. En 1934, notamment, à la suite d'un désaccord au sujet de la teneur du projet de Réforme de l'Etat, question qui était alors d'une brûlante actualité et

(1) C'est ainsi que le « Journal des Débats » du 4 novembre 1934 nous apprend que, au sujet de la Réforme de l'Etat, M. Herriot, Ministre d'Etat, avait remis aux membres de la Presse, à l'issue du Conseil, une déclaration « au nom des ministres radicaux ».

qui divisait le cabinet, on vit l'un des Ministres d'Etat menacer de partir et unanimement la retraite éventuelle de ce personnage important était considérée comme devant entraîner la chute du ministère tout entier.

D'ailleurs à deux reprises différentes, en novembre 1934 et en janvier 1936 la démission d'un ministre sans portefeuille fut suivie de celle des membres du cabinet appartenant au même groupement politique, ce qui eut pour résultat immédiat une crise ministérielle.

Mais indépendamment de leur rôle purement politique, qui, comme nous venons de le voir, peut, dans certaines circonstances, être capital, il manifestèrent, timidement d'abord, une certaine activité, qui ira s'accroissant jusqu'au moment où ils disparaîtront à nouveau.

Tout d'abord, en février 1934, dès la formation du gouvernement de trêve, les deux Ministres d'Etat du Cabinet Doumergue furent chargés d'une enquête sur une question qui, depuis des années, est toujours d'actualité : la vie chère. Plus exactement ils devaient étudier les problèmes de la répartition et des prix de la viande et des produits laitiers en vue de proposer des mesures tendant à une baisse des prix souhaitée par le gouvernement comme corollaire de sa politique de déflation.

Les deux Ministres après avoir entendu les représentants de toutes les organisations intéressées, provoquèrent la réunion de deux commissions. La première, placée sous la présidence du président du comité de direction des grands réseaux devait considérer en liaison avec les buts de l'enquête la question des transports alors que la seconde composée de fonctionnaires du Ministère des Finances et de la Direction de l'Octroi de Paris était spécialement chargée d'envisager la question au point de vue fiscal.

Comme conclusion à leur enquête les deux Ministres d'Etat, dans un rapport très circonstancié adressé au Président du Conseil le 8 août 1934, préconisèrent un ensemble de mesures propres à faire baisser le prix de la viande et du lait et dont certaines furent mises en pratique : ils demandaient notamment un accroissement de l'outillage national constituant principalement en nouvelles constructions de frigorifiques et la transformation des abattoirs de la Villette et des Halles. Puis ils souhaitaient une plus grande discipline agricole, un développement de la consommation se traduisant notamment par des achats de l'armée, de l'Assistance Publique, et d'autres grands services publics, une réduction des tarifs de transport allant de pair avec des mesures fiscales appropriées. Enfin, ils demandaient une politique d'intervention de l'Etat pour la réglementation du marché et de la vente, l'affichage des prix devant être obligatoire.

Les Ministres précisaient bien qu'aucune de ces mesures prise isolément ne suffirait manifestement à faire baisser les prix de détail de la viande et du lait. Seule leur adoption simultanée et cohérente pouvait apporter, selon eux, une amélioration sensible à la situation du moment. Mais, et c'est là que nous apparaît une infériorité des Ministres d'Etat de cette période sur des ministres à portefeuille, ces mesures, dans le cas où elles seraient admises dans leur principe, devraient faire, en vue de leur application, l'objet d'une étude finale par les Ministres responsables.

Ainsi, les Ministres d'Etat ne s'étaient livrés qu'à un travail d'enquête, de préparation, sans qu'il leur soit possible de passer à l'exécution des actes proposés.

Ce fut là toute leur œuvre administrative en 1934 : on ne les utilisera pour assurer l'intérim de ministères non poli-

tiques qu'en janvier 1935 : en 1934, divers intérimis de ministères plus administratifs que politiques tels que ceux des P. T. T., des Pensions, furent confiés à des ministres ayant déjà un département à gérer. D'ailleurs, puisque nous en sommes à la question des intérimis, signalons une fois pour toutes que les Ministres d'Etat n'ont jamais été chargés d'assurer des intérimis pendant la guerre et que de 1934 à 1938 ils n'ont été utilisés qu'assez rarement, d'une manière intermittente, pour assurer le remplacement de collègues. Tantôt ils assuraient les intérimis des ministères les plus importants, tantôt il n'était pas fait appel à eux, même pour les intérimis des départements administratifs. On aurait pourtant pu leur confier, de préférence parce que moins occupés, les intérimis qui se présentaient.

En second lieu nous trouvons un Comité supérieur de l'Administration départementale et communale, qui, créé par un décret du 17 juillet 1935, fut placé sous la présidence d'un Ministre d'Etat M. Herriot, assisté des Ministres de l'Intérieur et des Finances et composé de hauts fonctionnaires : un Président de section au Conseil d'Etat, un Président de Chambre à la Cour des Comptes, le Directeur de l'Administration départementale et communale, un Inspecteur des services administratifs puis de membres représentant des élus savoir : un représentant de l'Association des Maires de France et un Président de Conseil Général, ces deux derniers devant être désignés par le Président du Conseil. Ce comité ne devait primitivement exercer son activité que jusqu'au 1^{er} octobre 1935, mais un décret-loi du 30 octobre de la même année le rendit permanent. Il est donc destiné à survivre aux disgrâces possibles de l'institution des Ministres d'Etat. Mais cet organisme fut particulièrement actif de juillet à octobre 1935.

Il était chargé de veiller à la stricte application des règles de contrôle en ce qui concerne les administrations départementale et communale ainsi que les établissements publics et de rechercher un nouveau statut financier des départements, communes et établissements publics. Dès sa création l'œuvre de ce comité en ce qui concerne diverses règles d'administration locale ne fut pas négligeable et, le 30 octobre 1935, plusieurs de ces décrets, dits décrets-lois furent pris après rapport au Président de la République du Ministre d'Etat, Président du Comité : ainsi des textes étaient relatifs à la sécurité des immeubles, au contrôle de l'administration des biens légués aux collectivités publiques, aux rapports entre les collectivités et les entreprises avec lesquelles elles ont passé des contrats, au contrôle des associations, œuvres et entreprises privées subventionnées, aux régies municipales, au contrôle financier des caisses des écoles, à l'Inspection générale des services administratifs. Un décret portait interdiction de certaines clauses dans les contrats de concessions. Un autre concernait l'extension de la déchéance quadriennale au profit des départements et des communes. Enfin, un décret traitait du budget et de la comptabilité des départements. Certains de ces textes réglementaires n'ont qu'une valeur intrinsèque assez relative mais d'autres réalisent des réformes de détail intéressantes et l'ensemble prouve, en tout cas, que le Comité s'était livré à un travail considérable.

Le Ministre d'Etat qui présidait avait été choisi, non pas seulement parce que l'on désirait ne pas laisser totalement inactif l'un des Ministres d'Etat du Cabinet, mais surtout parce qu'administrateur d'une grande ville, il présentait, de ce fait, pour diriger les travaux du Comité, une compétence particulière et une expérience éprouvée. D'ailleurs, lorsque

ce personnage ne fut plus ministre sans portefeuille, il continua à exercer ses fonctions au sein de cet organisme rendu permanent. Cette façon de procéder n'était pas tout à fait régulière puisque le décret de création prévoyait que la présidence serait attribuée à un Ministre d'Etat et non à un ancien Ministre d'Etat. Cet état de fait fut avalisé par un nouveau décret en date du 31 octobre 1936 qui, tout en changeant la composition du Comité, précisa qu'il serait dirigé, non plus par un Ministre sans portefeuille, mais par l'ancien Ministre d'Etat, ce qui prouve péremptoirement que dès 1935 il avait été nommé en considération de sa personne et non parce que Ministre d'Etat. Nous avons, dans ce cas, un premier exemple d'utilisation rationnelle des Ministres d'Etat employés d'après leur compétence spéciale.

L'utilisation de ces personnages se poursuivit et le 25 janvier 1936, lors de la formation du Cabinet Sarraut, l'un d'eux, M. Paul Boncour, fut chargé des rapports avec la Société des Nations. Nous avons ainsi l'équivalent du poste de Secrétaire d'Etat pour la Société des Nations que l'on rencontrait récemment encore en Grande-Bretagne. Mais il faut, à ce sujet, ajouter de suite que la mesure prise l'avait sûrement été *intuiti personæ* : le titulaire de l'unique poste de Ministre d'Etat du gouvernement étant le délégué permanent de la France à Genève qui conservait ainsi ses fonctions.

Sous le Ministère formé en juin 1936, par M. Léon Blum, ce n'est qu'en octobre qu'un Ministre d'Etat se vit confier certaines attributions. En effet, un décret du 14 octobre 1936, pris sur la proposition du Président du Conseil, institua une Commission interministérielle pour l'action et l'in-

formation française à l'étranger qui comprit une vingtaine de membres, chaque membre représentant un ministère (certains départements ayant même droit à plusieurs délégués) et également un représentant du cabinet de chaque ministre intéressé. Cette Commission fut placée sous la présidence de l'un des trois Ministres d'Etat du Cabinet, M. Chautemps, et sous la Vice-Présidence de l'un des deux sous-secrétaires d'Etat à la Présidence du Conseil et du Sous-Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

La création de cet organisme fut justifiée par le gouvernement de la façon suivante : divers services chargés d'informer, de documenter le Gouvernement et d'appuyer les représentants de la République à l'étranger dans leurs efforts pour maintenir et développer le prestige de notre pays étaient répartis dans le cadre des divers ministères. Ainsi, parmi ces services on peut citer, sans prétendre être complet, la Direction des œuvres françaises à l'étranger et la direction d'information et de presse qui relèvent du Ministre des Affaires étrangères ; l'Office national des universités, la Direction générale des Beaux-Arts, la Direction de la Bibliothèque Nationale, sans oublier les Directions de l'Enseignement primaire, secondaire et supérieur, tous ces services dépendant du Ministère de l'Education Nationale, le Haut Commissariat du Tourisme, rattaché aux Travaux publics. Or, ces différents services bien que concourant plus ou moins directement à un même but, n'avaient aucune direction commune.

La Commission créée avait précisément pour but de coordonner l'action de ces services chargés de fonctions tendant à exercer une action sur les relations entre la France et l'Etranger et sur la diffusion de la pensée française, évi-

tant ainsi les doubles emplois d'activité et aussi de crédits.

Toujours en 1936 un Ministre d'Etat fut chargé d'étudier un important projet de loi accordant l'électorat aux indigènes nord-africains appartenant à certaines catégories, tandis qu'en octobre 1937, ce sera à l'un de ces personnages, comme nous allons le voir, que l'on confiera la haute mission de contrôle des administrations de l'Afrique du Nord. Or certaines contrées étaient à cette période en pleine effervescence, ce qui montre assez l'importance politique et économique des tâches confiées alors à des Ministres sans portefeuille.

C'est, en effet, par un décret du 20 octobre 1937 pris sur la proposition des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur que M. Albert Sarraut, Ministre d'Etat, en qualité de délégué du gouvernement, fut chargé d'exercer le contrôle des administrations de l'Afrique du Nord et d'y coordonner dans les conditions du statut respectif des trois territoires l'action d'ensemble de la politique de la France dont le gouvernement voulait ainsi marquer sa sollicitude pour les indigènes en même temps que sa ferme volonté de maintenir l'ordre public. Le Ministre d'Etat, investi de cette mission, ayant rempli précédemment de hautes fonctions aux colonies, on peut voir dans le fait de lui avoir confié ce rôle, un nouvel essai d'utilisation des compétences particulières ; cette notion peut, dans une étude théorique, être invoquée pour tenter de démontrer, ne serait-ce qu'en partie, l'utilité de l'institution des Ministres d'Etat.

La mission de ce personnage en octobre 1937 ne modifiait en rien les statuts respectifs de l'Algérie, de la Tunisie, du Maroc et le caractère des liens politiques qui les unissent à la métropole. Le but recherché était non d'uniformiser sous

prétexte de coordination des pays ou des Etats qui doivent conserver leur caractère propre, mais d'éviter les dispersions et les heurts de la puissance publique par suite de la multiplicité des directions qui s'exercent en Afrique du Nord dans le domaine politique, moral, économique et social. On voulait donc rassembler dans les mains de la même personne, afin d'avoir une impulsion unique, une direction d'ensemble, le commandement et la décision et au besoin le pouvoir d'arbitrage que pouvait appeler la solution de certains problèmes essentiels.

Pour remplir cette tâche, d'autant plus délicate que la conjoncture n'était pas favorable, le Ministre d'Etat désigné bénéficiait de la collaboration des sous-secrétaires d'Etat aux affaires étrangères et à l'Intérieur, délégués de leurs ministres respectifs pour l'examen des affaires nord africaines. Cette collaboration avait pour but, non pas seulement d'aider le Ministre d'Etat dans son rôle, mais aussi de maintenir visiblement, pour chacun des territoires intéressés, le lien qui l'unit au département ministériel dont il relève.

L'activité du Ministre d'Etat devait s'exercer de la façon suivante : les administrations de l'Afrique du Nord et les départements ministériels dont elles relèvent avaient l'obligation de lui fournir tous les éléments utiles à l'exercice de sa délégation.

Puis il devait fixer les directives, prendre les décisions jugées nécessaires pour assurer la coopération des divers départements ministériels compétents et coordonner par leur intermédiaire l'action des administrations nord africaines qui leur sont rattachées. L'exécution des décisions était du ressort, en définitive, des ministères intéressés : le Ministre d'Etat n'avait donc pas la même puissance

qu'un ministre à département : rappelons-nous d'ailleurs que cette impuissance avait été vue par ceux qui en 1929 refusèrent ces postes en arguant qu'ils ne voulaient pas d'une « situation diminuée ».

Pour remplir sa tâche, le Ministre d'Etat prit le 26 octobre 1937 un arrêté instituant auprès de lui une conférence de coordination comprenant à titre permanent : les Sous-Secrétaires d'Etat aux affaires étrangères et à l'Intérieur, quelques hauts fonctionnaires de ces ministères ainsi que le Directeur du cabinet du Ministre d'Etat. D'autre part, pouvaient être appelés à faire partie de cette conférence pour les questions relevant de leurs services, un représentant de chacun des ministères intéressant la défense nationale ainsi qu'un représentant du ministère des Finances. En outre des délégués de divers services pouvaient être convoqués quand des questions spéciales relevant de leur compétence se présentaient.

La conférence de coordination devait, d'après les vues du Ministre d'Etat délégué pour le contrôle des Administrations de l'Afrique, examiner la situation des trois pays nord-africains, les rapports et les propositions établis par le gouvernement général de l'Algérie et les résidents généraux du Maroc et de la Tunisie et étudier les modalités d'exécution des décisions arrêtées par le Ministre d'Etat, ces décisions ne pouvant être mises en pratique que par l'intermédiaire du ministre compétent.

Elle devait être, avait aussi décidé le Ministre, saisie des travaux du secrétariat général du haut comité méditerranéen et des commissions frontalières établies entre le Maroc et l'Algérie d'une part et l'Algérie et la Tunisie d'autre part pour l'échange des informations sur les problèmes communs politiques, sociaux et économiques.

Tout était donc ainsi minutieusement réglé pour arriver à une action fertile en résultats tangibles. D'ailleurs, de même qu'en 1935 le Ministre d'Etat président du Comité supérieur d'administration départementale et communale, avait continué à diriger les travaux de cet organisme même après avoir remis sa démission de Ministre d'Etat, le personnage chargé des affaires de l'Afrique du Nord continua à s'en occuper lorsqu'il n'eut plus la qualité de Ministre d'Etat. En effet, dans le gouvernement suivant, de nouveaux décrets maintinrent ces attributions à ce ministre qui était alors chargé de la direction d'un important département.

On a utilisé également un Ministre d'Etat en le nommant membre de la délégation française à la Société des Nations en septembre 1937.

Puis en juillet 1937, pour la première fois, la Vice-Présidence du Conseil, institution elle-même coutumière, est confiée à un Ministre d'Etat.

Il aurait pu y avoir un précédent en 1915 au moment de la constitution du Cabinet Briand : la vice-présidence avait, en effet, été offerte à de Freycinet, mais celui-ci avait cru devoir la décliner pour des raisons d'ordre politique.

Mais tout de même de 1934 à 1937 il n'y avait là que des attributions éparses confiées au gré des circonstances à des Ministres qui, au moment de leur nomination, n'en avaient aucune sinon celle de participer aux Conseils de ministres.

En janvier 1938, on franchit un troisième stade : au moment de la constitution du Ministère présidé par M. Chautemps, les deux Ministres sans portefeuille qui en firent partie eurent d'importantes et permanentes attribu-

tions qui nous permettent de les considérer plutôt comme des Ministres titulaires de portefeuilles nouveaux et spéciaux que comme des Ministres sans portefeuille.

Ainsi le premier devait s'occuper des services de la Présidence du Conseil et par là, il fallait entendre les conflits sociaux, les arbitrages, l'établissement de conventions collectives. Or à une période où les conflits sociaux sont relativement fréquents et ont parfois une ampleur considérable il n'est pas besoin de souligner longtemps l'importance de ce rôle d'arbitre, de conciliateur pour en comprendre l'importance en même temps que la difficulté. Ce personnage eut d'ailleurs un rôle actif dans l'élaboration et la présentation du projet de loi sur les procédures de conciliation et d'arbitrage.

Le Second Ministre d'Etat était chargé de coordonner l'action économique et financière du gouvernement : ce rôle a pu être considéré, non sans raison, comme capital puisque c'est à ce Ministre qu'il appartenait en accord avec son collègue des Finances d'assurer la liaison entre tous les membres du cabinet en vue d'obtenir la meilleure gestion possible des affaires de la nation. Pour notre part, nous serions assez disposé à considérer ce Ministre d'Etat comme une sorte de Ministre de l'Economie Nationale désigné sous un vocable différent.

Dans le ministère formé en mars 1938 et comprenant quatre Ministres d'Etat, la même tendance persiste et se précise.

Le précédent ministère de coordination économique et financière demeure mais le nouveau titulaire du poste ne porte plus le titre de Ministre d'Etat. On en a fait un ministre chargé d'un département nouveau : et il a le titre de « Ministre chargé de la coordination des services de la

présidence du Conseil » et aussi de la présidence du Conseil National économique. Il fallait entendre par ces titres la liaison des différents départements et notamment des ministères qui, à des titres divers comprennent des services aujourd'hui dispersés de toutes les branches de l'économie nationale (1). Ainsi, l'institution des Ministres d'Etat, nouvelle formule, c'est-à-dire, chefs de départements nouveaux et spéciaux n'est pas encore très nette : dans un cabinet ils ont la qualité de Ministres d'Etat, dans un autre, bien qu'avant un rôle similaire à remplir ils ne sont plus désignés par cette appellation.

Dans ce même gouvernement de mars 1938, l'un des quatre Ministres portant effectivement le titre de Ministre d'Etat était chargé de la conciliation et de l'arbitrage. Il lui avait été confié, en effet, le 28 mars 1938, par décret ultérieur à celui de sa nomination, toutes les questions relatives à l'exécution, à l'inexécution ou à la violation des sentences arbitrales ainsi que les questions de principe relatives aux conflits sociaux. Un second portait le titre de « Ministre d'Etat chargé spécialement des Affaires de l'Afrique du Nord ». Ce personnage qui, dans le cabinet suivant, perdra sa qualité de Ministre sans portefeuille pour devenir chef d'un département conservera d'ailleurs ces attributions de coordination. Les deux autres ministres sans portefeuille n'avaient aucune attribution déterminée.

Enfin, la situation extérieure exigeant l'adoption de mesures spéciales nécessaires à la sécurité du pays, un Comité interministériel était chargé de préparer pour le Conseil des Ministres, à la clarté des événements extérieurs, toutes mesures ou tous projets intéressant la sécurité de la Na-

(1) Cf. Décret du 26 mars 1938 précisant les attributions du « Ministre chargé de la coordination des services de la présidence du Conseil.

tion. Cet organisme dont la composition et le but rappellent en un certain sens celle des Comités de Guerre de 1917, réunissait sous la présidence du Chef du gouvernement, les trois Ministres de la Défense nationale, le Ministre des Affaires étrangères et aussi les quatre Ministres d'Etat.

Puis un autre organisme était modifié, c'était le comité interministériel permanent de l'économie nationale dont la composition subissait divers changements et au sein duquel, tout comme pendant la guerre, entraient les ministres d'Etat. En effet, à partir du 30 mars 1938, il devait se composer du Ministre chargé de coordonner les services de la Présidence du Conseil, du Ministre d'Etat spécialement chargé des affaires de l'Afrique du Nord, des Ministres d'Etat du Cabinet ainsi que des chefs de divers départements : Colonies, Budget, Commerce, Agriculture, Travail, Travaux Publics, P. T. T.

Nous sommes donc loin des postes quasi honorifiques de la guerre ! Les Ministres d'Etat sont maintenant des personnages occupés, parfois autant que certains de leurs collègues ayant la charge d'un département.

Nous avons ainsi vu, à la lumière des faits, que l'institution des Ministres sans portefeuille, dits Ministres d'Etat, était passée par trois stades :

Il ne leur avait d'abord été demandé que d'être présents dans le Ministère. Ensuite, on commença à les utiliser timidement au mieux des circonstances ou de leur compétence particulière. Puis, dernier stade, dès la formation du Ministère, ils se voyaient confier des attributions importantes et permanentes qui permettaient de les considérer comme des Ministres titulaires de portefeuilles nouveaux et spéciaux.

Mais au moment où l'institution, après une si curieuse évolution, semblait vouloir se stabiliser, elle est supprimée en avril 1938 par suite de la formation d'un Ministère restreint d'où sont éliminés également tous les sous-secrétaires d'Etat et qui veut ainsi par sa composition marquer son désir d'agir avec rapidité.

On peut donc constater qu'à plus de vingt ans d'intervalle, l'histoire recommence :

Octobre 1915, nomination de Ministres d'Etat,

Décembre 1917, leur suppression est réalisée pour avoir une équipe plus réduite étant à même d'agir plus rapidement.

Février 1934, réapparition des Ministres d'Etat,

Avril 1938, suppression pour les mêmes raisons qu'en 1917.

Cependant, cette suppression ne nous paraît pas complète et nous croyons que l'institution subsiste sous un autre nom dans le Ministère restreint formé en avril 1938. En effet, quelle est la nature du poste de « Vice-Président du Conseil chargé de la coordination des services à la présidence du Conseil » sinon une sorte de Ministère d'Etat, nouvelle formule, c'est-à-dire ministère dont le chef n'a pas un département à diriger mais a, étant déchargé de ce souci, des attributions importantes à remplir par ailleurs ? Pour notre part, nous voyons là un personnage pouvant être assimilé aux Ministres d'Etat des gouvernements précédents. Cependant, ce personnage est le seul membre du cabinet n'étant pas chargé de diriger un département ministériel. Si donc, nous soutenons que l'institution des Ministres d'Etat n'a pas disparu mais a plutôt évolué, nous sommes obligé de constater qu'elle perd en ampleur : les

précédents gouvernements en comprenaient, en effet, deux, trois, voire même quatre.

D'autre part, depuis plusieurs années, des Ministres sans portefeuille ont assez souvent eu à présider le Conseil des Ministres, imitant en cela Viviani. Ce rôle des Ministres sans portefeuille étant primordial, nous nous proposons de l'étudier plus en détail dans une section spéciale.

Ces derniers temps, les Ministres d'Etat ont donc été davantage utilisés que pendant la guerre ou que durant les années 1934 et 1935. Mais, est-ce à dire qu'ils ont joué pendant les années 1934 à 1938 un rôle très important dans la vie politique et administrative de notre pays? Nous ne le croyons pas et constatons, au contraire, que leur activité n'a vraiment pas été décisive et surtout que les fonctions diverses qu'ils ont assumées auraient pu, sans inconvénient, être confiées à des ministres à portefeuille. Nous nous souviendrons de cette conclusion quand nous porterons un jugement d'ensemble sur l'institution.

CHAPITRE II

TECHNIQUE CONSTITUTIONNELLE ET JURIDIQUE
DE L'INSTITUTION DES MINISTRES D'ETAT

Section I

Constitutionnalité et régularité
de l'institution.

Avant d'étudier en elle-même l'institution des Ministres d'Etat vue jusqu'ici au travers des faits, nous voulons discuter la question de sa constitutionnalité, niée par certains, ainsi que celle de sa régularité quant aux textes législatifs existants.

Nous commencerons par la remarque préliminaire suivante : les lois constitutionnelles de 1875 ignorent complètement les Ministres d'Etat. Il n'y a là rien de très surprenant car on sait qu'elles sont d'une rare brièveté, ne rentrant pas dans le détail des principes qu'elles édictent.

§ 1. — *Arguments en faveur de l'irrégularité
et de l'inconstitutionnalité.*

Nous exposerons maintenant les deux arguments qui peuvent être invoqués pour conclure à l'illégalité et à l'inconstitutionnalité de l'institution.

A. — On peut prétendre que si la nomination d'un ministre appartient au seul pouvoir exécutif, la création d'un ministère est une prérogative exclusive du pouvoir législatif. Aussi, aucune loi n'ayant jamais autorisé la nomination de ministres sans portefeuille, cette institution, bien que ne contredisant pas expressément un article des lois constitutionnelles, n'en est pas moins irrégulière.

B. — Mais, en 1917, c'est la constitutionnalité elle-même des Ministères d'Etat qui a été niée par le rapporteur général de la Commission du Budget, M. Louis Marin (1) qui s'appuyait sur l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 lequel dispose : « Les ministres sont « solidairement responsables devant les Chambres de la « politique générale du gouvernement et individuellement « de leurs actes personnels ».

Le raisonnement est le suivant : les Ministres d'Etat participent bien à la responsabilité générale du Gouvernement mais, n'ayant pas de portefeuille et n'étant pas de ce fait chef d'un département ministériel, ils n'encourent aucune responsabilité individuelle et ne répondent donc pas aux conditions prévues par l'article 6 précité. L'institution serait donc inconstitutionnelle.

C. — Nous voulons encore citer, à titre de curiosité, une argumentation concluant à l'inconstitutionnalité de l'institution par suite de termes impropres employés. Ce raisonnement a été présenté pendant la guerre, à la tribune de la Chambre des Députés le 25 novembre 1915, par le rapporteur de la Commission du Budget M. Raoul Péret

(1) Rapport de M. Louis Marin en date du 6 novembre 1917.

au moment de la discussion relative aux traitements des Ministres d'Etat Ce parlementaire a prétendu que, pour introduire la dénomination « Ministres d'Etat » dans notre terminologie juridique il était nécessaire de la faire sanctionner par une revision des lois de 1875. En effet, dit-il, sous le régime parlementaire, le véritable titre des ministres est « ministres secrétaires d'Etat », ce titre étant suivi de l'indication du département géré. Mais dans le langage courant (nous ajoutons : et même aussi dans les textes officiels) on supprime l'appellation de Secrétaire d'Etat qui, selon le rapporteur en question, ne doit pas pour cela être remplacée par une autre.

Nous sommes en partie d'accord quant à la question de terminologie et nous préciserons même que l'appellation précitée « Ministre Secrétaire d'Etat » remonte à une époque fort éloignée puisqu'on la trouve notamment dans une ordonnance du 9 mai 1816. Elle est employée également pour désigner les Ministres de Napoléon III, à une époque donc où l'on n'était pas précisément en régime parlementaire. Mais nous n'attachons aucune espèce d'importance à cette question de termes. D'ailleurs la Constitution de 1875 parle des Ministres tout court employant ainsi elle-même le « langage courant » qui, de ce fait devient un langage constitutionnel.

Aussi, nous ne voyons pas du tout où réside la solidité de l'argumentation de ce Président de Commission.

D'ailleurs, dans l'hypothèse où l'appellation employée pour désigner les Ministres sans portefeuille serait en tout point unexacte et fantaisiste, faudrait-il aller spécialement à Versailles pour consacrer constitutionnellement un nouveau terme ? Une réponse affirmative à cette question nous

paraîtrait peu sérieuse et renouvelée d'un formalisme exagéré.

Mais après avoir essayé dans le paragraphe suivant de réfuter les arguments qui viennent d'être exposés nous voulons en présenter de nouveaux qui pourront être invoqués à l'appui cette fois de la constitutionnalité de l'institution.

§ 2. — *Arguments en faveur de la constitutionnalité.*

A. — Tout d'abord nous pensons que, à défaut de textes législatifs la liberté du Président de la République dans la fixation du nombre des Ministres ainsi que dans la répartition de leurs attributions est un principe traditionnel de notre Droit public français auquel les lois constitutionnelles n'ont pas voulu toucher.

Il est, en effet, logique de penser que, si on avait voulu restreindre les droits du chef de l'Etat à ce sujet, il en aurait été fait mention expresse dans les textes constitutionnels.

Aussi, pour nous, la nomination par décrets des Ministres sans portefeuille et d'Etat de la Guerre n'étant pas interdite nous paraît donc parfaitement régulière.

B. — Quant à l'argument tiré de l'article 6 de la loi du 25 février, il a perdu toute sa valeur depuis que l'habitude a été prise de confier à des Ministres d'Etat des attributions administratives dont l'ensemble peut même parfois être considéré comme formant un département spécial. Indubitablement tout en participant à la responsabilité solidaire du cabinet dont ils font partie, ils encourent la responsabilité individuelle dont il est question dans la loi constitutionnelle. Mais, même du temps où les Ministres sans portefeuille n'étaient pas utilisés, nous soutenons que

l'institution était constitutionnelle. Pour essayer de justifier cette affirmation, nous ne nous arrêterons pas à quelques subtilités de terme et nous croyons qu'il ne faut pas, en serrant de trop près les textes, s'attacher à la lettre au point d'oublier l'esprit même des lois Constitutionnelles de 1875.

En effet, la Constitution établit en France le régime parlementaire en prévoyant un Chef de l'Etat irresponsable et des ministres nommés par lui mais responsables devant les Assemblées. Aussi, et en tenant compte également de la grande souplesse de la Constitution, nous croyons pouvoir avancer que tout ce qui contribue au fonctionnement du gouvernement de cabinet est dans l'esprit des lois de 1875 et partant, constitutionnel.

Or, si pour qu'un régime puisse être qualifié de parlementaire, il est nécessaire qu'il réunisse certains caractères essentiels, rien n'empêche qu'il soit adapté dans les différents pays qui demeurent fidèles à ce mode de gouvernement aux mœurs politiques et, aussi et surtout, aux circonstances. C'est à ce moment qu'interviennent des éléments purement conventionnels ou traditionnels, des innovations techniques ne dérogeant en rien aux règles primordiales du régime. Les Ministres d'Etat peuvent être considérés comme constituant l'une de ces innovations techniques qui ont pour but d'assurer, dans des périodes difficiles, la continuité du fonctionnement du régime parlementaire.

Aussi l'institution des Ministres sans portefeuille nous paraît conforme aux traditions de ce mode de gouvernement et nous la croyons tout à fait constitutionnelle. Un nouvel argument *contra* ne nous semble pas devoir être tiré du silence de la Constitution dont on connaît l'extrême

brièveté : ainsi elle ne parle pas du Président du Conseil mais pourrait-on sérieusement en inférer que sous le régime parlementaire cette institution est inconstitutionnelle ?

§ 3. — *Les Ministres d'Etat et la loi du 20 juin 1920.*

Quant à la régularité de l'institution au regard des textes législatifs existants, c'est là une tout autre question. On sait que la loi du 20 juin 1920 dispose expressément « Les créations de ministères et de sous-secrétariats d'Etat ne peuvent être décidées que par une loi et mises en vigueur qu'après le vote de cette loi » sans distinguer entre les ministres chargés de la direction d'un département ou les ministres sans portefeuille. Dans la pratique ce texte portant atteinte à ce que nous avons soutenu être une prérogative exclusive du chef de l'Etat n'a jamais été respecté et le personnage chargé de former le cabinet constitue le ministère comme il lui plaît augmentant le nombre des portefeuilles ou créant des ministres sans portefeuille si la situation politique lui paraît l'exiger.

Mais, quelles que soient les habitudes prises, on est obligé de reconnaître que, juridiquement, la nomination de 1934 à 1938 des Ministres d'Etat par décret et sans qu'aucune loi ne soit jamais intervenue au préalable était illégale au même titre que les créations ou les dédoublements de ministères intervenus depuis 1920. Nous noterons cependant que, en 1934, le 16 mars, une loi intervint pour autoriser *a posteriori* la création d'un « emploi de ministre chargé de la Présidence du Conseil des Ministres » et de deux « emplois de Ministres d'Etat ».

De même une loi en date du 14 août 1936 autorisa la création d'un « emploi de ministre sans portefeuille chargé de la Présidence du Conseil », de deux postes de Ministres

d'Etat, et la transformation du poste de Ministre d'Etat délégué permanent à Genève en emploi de Ministre d'Etat tout court. Ces personnages étaient déjà en fonctions depuis la constitution du gouvernement c'est-à-dire depuis juin 1936.

Enfin un autre texte législatif autorisa le 9 juillet 1937 la création d'un emploi de ministre vice-président du Conseil.

Des lois régularisaient ainsi les créations. Mais entre 1934 et 1938 on peut trouver des exemples de ministères d'Etat ou de ministères spéciaux que nous faisons rentrer dans cette catégorie n'ayant même pas été autorisés ainsi à *posteriori*. Il n'empêche que la loi de 1920 laquelle prévoit expressément un texte législatif préalable à la nomination du titulaire n'avait été respectée pas plus en février 1934 qu'en 1936 ou 1937.

En résumé, notre conclusion sera la suivante : l'institution des Ministres d'Etat de la période 1914-1917 nous semble à la fois constitutionnelle et régulière au regard des lois en vigueur.

Par contre, de 1934 à 1938, si elle nous paraît toujours aussi constitutionnelle, elle est incontestablement irrégulière, ne respectant pas les formes prévues par la loi du 20 juin 1920 pour la création de nouveaux postes de ministres avec ou sans portefeuille.

Section II

Attributions et responsabilité des Ministres d'Etat. 1

§ 1. — *Attributions d'ordre politique.*

Les Ministres d'Etat sont au premier chef des ministres et, à ce titre, jouissent des mêmes prérogatives que leurs collègues à département. La seule différence entre eux résultant de l'absence, pour les ministres sans portefeuille de services administratifs à diriger. Nous nous refusons, pour notre part, à ne voir dans les Ministères d'Etat que des postes purement honorifiques. Nous croyons, au contraire, que ce sont des emplois essentiellement politiques sans que cela préjuge du parti que nous prendrons quant à leur utilité.

Ils font naturellement partie des Conseils de cabinet ou des ministres puisque, tout au moins au début de l'institution, c'était leur principale sinon unique raison d'être : représenter au sein du gouvernement soit un parti ou alors apporter dans les réunions gouvernementales le concours d'une solide expérience.

Ils ont voix délibérative à ces Conseils. On a prétendu que les Ministres sans portefeuille prenaient part aux délibérations du Conseil des Ministres sans pouvoir réel. Cette affirmation nous semble un peu absolue et fait trop bon marché de la forte personnalité et de l'influence politique

réelle qui furent l'apanage de certains Ministres d'Etat qui eurent, au Conseil, une importance considérable et se conduisirent même parfois en chef d'une fraction du ministère.

En effet, les Ministères d'Etat ont eu, en général, une certaine importance politique parce que leurs titulaires ont, le plus souvent, été choisis (et c'est tout à fait logique étant donné l'esprit de l'institution) parmi des personnalités politiques de poids, les plus représentatives d'un parti ou d'une politique, qui n'auraient pas cru pouvoir accepter la direction d'un département, non qualifié « levier de commande ». Ils étaient alors associés au pouvoir par ce moyen ingénieux. Cependant, notons toutefois, dans le sens de la thèse qui soutient que ces personnages participent aux Conseils sans pouvoir réel, que, à diverses reprises, certains hommes politiques en vue ont considéré que la fonction de ministre sans portefeuille constituait une situation diminuée et qu'il était préférable d'obtenir un ministère dont l'importance aurait correspondu à leur influence politique. En effet, les Ministres d'Etat, peut-on prétendre, ont une situation inférieure à celles de leurs collègues nantis d'un département en ce sens qu'ils ne signent rien, ne nomment aucun fonctionnaire, ne disposent d'aucun contingent de décorations et surtout n'ont aucun crédit budgétaire propre, d'où diminution de puissance politique. Mais, avec la conception toute récente qui tend à donner aux Ministres d'Etat, des attributions diverses, rien, nous semble-t-il, ne pourrait empêcher que, le cas échéant, des crédits nécessaires au fonctionnement de leurs services ne leur soient budgétairement alloués, ce qui rapprocherait leur situation de celle des ministres à portefeuille.

Aux deux Assemblées ils peuvent prendre la parole. Ils

peuvent même non seulement parler au nom du gouvernement, mais engager sa propre vie quand ils remplissent les fonctions de Président du Conseil ou encore de Vice-Président du Conseil remplaçant le chef du gouvernement. Ils peuvent être entendus par les Commissions parlementaires compétentes lorsqu'ils ont reçu une mission à remplir par exemple la présidence d'un comité.

§ 2. — *Attributions d'ordre administratif.*

Les Ministres d'Etat qui n'ont, en principe, aucun service à diriger peuvent cependant, et c'est la tendance la plus moderne, être investis d'attributions administratives auquel cas ils deviennent alors des autorités administratives.

A ce sujet, se présente la question de la validité du contreseing donné par un Ministre sans portefeuille que nous voulons étudier maintenant d'une façon un peu détaillée en incorporant, dans ces développements, par souci d'unité, ce qui se rapporte au contreseing des actes purement politiques dont la place logique est plutôt dans le paragraphe précédent.

Comment se présente ce problème?

En règle générale, un texte législatif ou réglementaire rendu par le Président de la République, a été précédé d'un rapport ou tout au moins d'une proposition d'un ministre ayant la direction d'un département. Ce membre du gouvernement devra en suivre l'exécution et le contreseing de cet acte est naturellement de sa compétence. D'autre part, il est normal que si une affaire intéresse, au sens administratif du mot, plusieurs ministères, la décision soit contresignée par tous ces chefs de département qui se reconnaissent ainsi responsables de l'exécution, chacun en ce

qui le concerne. Ainsi le contreseing doit être apposé par le ou les ministres dans les attributions duquel ou desquels rentre l'affaire. La pratique administrative corroborée d'ailleurs par la jurisprudence du Conseil d'Etat est constante sur ce point.

Or, si les ministres n'ayant pas de département à diriger, qu'ils soient désignés sous le vocable de ministres sans portefeuille ou de Ministres d'Etat, jouissent de toutes les prérogatives dévolues aux membres du Cabinet, ils n'ont pas la charge de services, ne disposent donc d'aucun budget spécial et de ce fait, nous le répétons encore, ne peuvent être considérés comme des autorités administratives et être atteints par la responsabilité administrative.

Aussi, nous inclinons à penser que les Ministres d'Etat nommés pendant la guerre ou ceux qui de 1934 à 1938 ne se virent confier aucune attribution administrative ne pouvaient valablement contresigner seuls un acte puisqu'ils ne pouvaient être atteints par la responsabilité administrative. Leur contreseing n'aurait eu, en effet, aucune signification pratique. C'est maintenant que l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 nous semble pouvoir être invoqué et non au sujet de la constitutionnalité des Ministres sans portefeuille. En effet, le contreseing ministériel est exigé par l'article 3 § 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 et il engage la responsabilité politique et la responsabilité administrative du ministre qui l'appose. Ces deux sortes de responsabilité, solidaire et individuelle, étant prévues par l'article 6 précité que nous n'invoquons donc, en définitive, que pour dénier aux ministres sans portefeuille sans attributions le droit de contresigner.

Cependant si, en règle générale, nous adoptons cette po-

sition nous croyons que, dans certains cas, un Ministre d'Etat peut et doit donner lui-même le contreseing.

C'est d'abord lorsqu'ils assurent, comme cela est arrivé plusieurs fois en 1936 et 1937, l'intérim d'un collègue. Ils ont alors toutes les prérogatives du ministre remplacé et deviennent notamment pendant cette période des autorités administratives engageant, lorsqu'ils contresignent, leur responsabilité individuelle.

Ensuite, quand il leur est confié des attributions administratives qui ont pour effet de combler en partie le fossé qui sépare un ministre à portefeuille d'un ministre sans portefeuille, ils deviennent aussi dans ce cas des autorités administratives et, comme telles habilités à donner un contreseing qui a alors toute sa signification. C'est ainsi que, certains décrets de 1935 pris sur habilitation législative et appelés improprement décrets-lois ont été proposés par un Ministre d'Etat contresignés par lui et également par les ministres à portefeuille dont le département était intéressé à l'exécution. Le Ministre sans portefeuille agissait là en sa qualité de Président du Comité supérieur de l'administration départementale et communale et devait donc être considéré comme investi de fonctions administratives. La situation est exactement la même pour les Ministres d'Etat qui récemment avaient des attributions administratives permanentes et importantes.

Enfin, il se présente un autre cas dans lequel les Ministres d'Etat contresignent. En effet, si l'on peut admettre que le contreseing d'un Ministre sans portefeuille non chargé d'intérim ne peut suppléer celui d'un de ses collègues titulaire d'un portefeuille, il est possible d'affirmer qu'il est parfois correct qu'un Ministre d'Etat appose sa signature sur un acte, administratif au fond peut être mais

ayant, considéré d'un certain point de vue, une signification nettement politique susceptible d'engager la responsabilité solidaire du gouvernement tout entier. Il semble alors normal que le Président du Conseil demande à ses collègues, avec ou sans département, de contresigner avec lui pour marquer l'unité du ministère et pour que chacun prenne sa part de responsabilité. Dans la pratique, ce procédé a été employé à diverses reprises tant pour des décrets-lois que pour d'autres textes importants, par de récents gouvernements comprenant des Ministres d'Etat : Le contreseing de ceux-ci venant immédiatement après celui du chef du gouvernement.

Quant au Président du Conseil sans portefeuille il va de soi qu'il doit contresigner tous les actes qui, ayant une signification politique intéressent directement ou indirectement la vie du gouvernement.

D'autre part les Ministres d'Etat peuvent prendre des arrêtés, lorsqu'ils ont à exercer certaines attributions, pour assurer l'exercice des fonctions qui leur ont été confiées. Ils peuvent également nommer des fonctionnaires par arrêté dans la limite des attributions qui leur ont été conférées.

§ 3. — *Responsabilité des Ministres d'Etat.*

Quant à leur responsabilité, les ministres sans portefeuille sont atteints, comme leurs collègues, par la responsabilité politique et solidaire ; pénalement ils se trouvent encore assimilés aux ministres à département mais, comme en principe, ils n'ont pas d'attributions administratives, ils n'ont aucune compétence de caractère administratif et échappent ainsi à la responsabilité administrative. Ils n'encourent celle-ci que dans les cas où il leur a été confié des attributions présentant un caractère purement administratif.

Section III

Comment peut-on concevoir, en théorie, les rôles susceptibles d'être joués par les Ministres d'Etat.

On peut concevoir de différentes façons l'institution des ministres sans portefeuille dits Ministres d'Etat : ils peuvent n'apparaître qu'en période de guerre ou de crise et être dépourvus de toute espèce d'attributions en dehors, bien entendu, des prérogatives politiques des ministres auxquelles ils ont droit ou au contraire ils peuvent être considérés comme une institution permanente et alors « utilisés » soit accidentellement, soit d'une manière continue ; dans ce dernier cas ils ne méritent plus tout à fait le qualificatif de ministres sans portefeuille. On peut également vouloir faire d'eux exclusivement des conseillers, des coadjuteurs du Président du Conseil.

§ 1. — Les Ministres d'Etat, institution accidentelle.

Dans cette conception, les Ministres d'Etat doivent être considérés comme des personnages politiques à qui on demande seulement d'être présents dans les conseils gouvernementaux plutôt pour impressionner favorablement l'opinion publique que pour conseiller le gouvernement. Ce sont alors des hommes dont le passé, l'expérience, la personnalité ou l'influence politique garantissent au gouver-

nement plus de force et assurent la cohésion de la majorité.

Ils font également bénéficier les réunions ministérielles de leur longue expérience quand ils sont choisis parmi les personnalités politiques ayant eu déjà une longue et brillante carrière.

Ils n'apparaissent alors qu'aux heures graves et leur présence a pour but de marquer le désir des divers partis d'assurer dans une période difficile la continuité du fonctionnement du régime parlementaire.

Dans cette conception, leur participation au cabinet est surtout le symbole de l'union des groupes politiques.

Cette union, ainsi rendue plus concrète peut être plus ou moins totale : sacrée, si elle englobe tous les partis, nationale si quelques groupes extrémistes en sont seulement exclus. Dans ces deux cas on peut affirmer que les règles du gouvernement parlementaire orthodoxe sont abandonnées momentanément, pour réaliser l'union de la majorité et de la minorité : en effet, le parlementarisme classique suppose le gouvernement par le parti ou la coalition de partis ayant la majorité contre l'opposition. Ce fut le cas en 1914 et 1934.

L'institution des ministres d'Etat ainsi comprise est donc tout à fait accidentelle et utilisée seulement dans les périodes critiques. Mais on peut la concevoir d'une autre façon.

§ 2. — *Les Ministres d'Etat, institution permanente.*

On peut, en effet, vouloir en faire un rouage nouveau et permanent du régime et composer ainsi le cabinet de ministres à portefeuille entourés de Ministres d'Etat choisis de préférence parmi les personnages les plus représentatifs d'un parti ou ayant une influence politique considérable

et également de sous-secrétaires d'Etat. Dans cette conception, bien différente de la précédente, il est alors normal de chercher à utiliser au mieux les Ministres sans portefeuille.

Ils représentent, dans ce cas, au sein du cabinet, un parti important de la majorité de l'une ou de l'autre Assemblée : chaque groupe ne disposant habituellement que d'un poste de Ministre sans portefeuille. Il n'y a pas ici forcément abandon des principes premiers du régime parlementaire puisqu'il est possible de voir (et c'est ce qui s'est passé en France) pendant ces toutes dernières années, chaque Ministre d'Etat représentant un parti de la majorité.

Ce procédé étonne et déroute quelque peu : l'institution est alors bien différente de celle qui, extraordinairement, est employée pour symboliser l'union de groupes politiques qui habituellement se combattent.

Certes, on peut affirmer que les Ministres d'Etat ont pour but de maintenir la cohésion de la majorité, l'union des groupes qui la composent, mais pour notre part, nous ne voyons dans cette manière de faire, qui avait l'air d'être entrée dans nos mœurs politiques puisqu'elle persista sans interruption aucune de février 1934 à avril 1938, qu'un moyen facile de réaliser une inflation ministérielle et de faire entrer dans le ministère des personnages qui ne désirent pas se charger d'un département ou qui encore n'ont pu se voir attribuer le portefeuille qu'ils espéraient. En effet, le nombre des départements ou sous-secrétariats n'est pas indéfiniment extensible et la situation politique en même temps que les attributions sans cesse accrues de l'Etat nécessitent, du moins parfois et selon certains, un nombreux personnel gouvernemental.

Si l'on comprend ainsi l'institution des Ministres d'Etat, il est normal que l'on s'efforce de ne pas les laisser inactifs. Dans la plupart des cas ils ne sont, en effet, sans portefeuille que parce qu'il n'y en a pas assez pour tous les personnages que l'on désire faire participer au gouvernement.

Mais, si on cherche à les employer, on peut le faire de deux façons :

A) Tout d'abord, ils peuvent être nommés Ministres d'Etat sans qu'un décret ultérieur leur donne des attributions déterminées. Cependant, il est alors possible de leur confier par intermittence des fonctions diverses : telles que intérim de ministères, délégation à la Société des Nations, représentation de la France à des conférences internationales.

D'autre part, on peut aussi songer à utiliser la compétence particulière d'un homme politique qui, déchargé de tout souci de direction de services, pourra consacrer toute son activité à l'étude de quelques affaires importantes, à la préparation d'un projet de loi sur un point crucial ou encore à la coordination, en vue d'aboutir à une action unique, de mesures prises par différents départements et tendant à un but commun.

B. — Puis, au lieu de ne confier à un Ministre d'Etat que des attributions, importantes peu-être, mais momentanées et accidentelles, il est possible de lui donner à traiter d'une manière permanente toute une série de questions, soit nouvelles, soit présentant un intérêt primordial à une certaine époque. Cette dernière conception était celle vers laquelle avant de disparaître en avril 1938 pour

renaître, selon nous, sous une forme nouvelle, s'était orientée l'institution, par ailleurs encore bien imprécise, des Ministres d'Etat dont le titre ne devrait alors plus être considéré comme équivalent en tous points à celui de ministre sans portefeuille.

C'est à cette dernière conception que paraît répondre la désignation de ces ministères d'Etat déguisés que l'on a vu apparaître ces mois derniers sous les titres de ministère de la propagande, ministère de la coordination des services de la Présidence du Conseil et qui peut être considérée, à un certain point de vue, comme un nouveau tournant de l'institution.

§ 3. — *Les Ministres d'Etat, auxiliaires du Président du Conseil.*

Nous voulons consacrer ce paragraphe à l'intéressante conception du rôle des ministres sans portefeuille qui a été présentée par M. Giraud dans un ouvrage tout récent (1).

Cet auteur part du principe que l'exécutif est le point faible de la démocratie qui a cependant absolument besoin d'un pouvoir exécutif fort.

Pour lui la Présidence du Conseil doit former un service distinct et permanent, être un véritable « ministère de la direction, de la coordination et du contrôle » (2), doté d'un personnel administratif et de bureaux d'études. Son titulaire ne devrait être chargé d'aucun portefeuille et serait conseillé par deux ou trois Ministres d'Etat lesquels, n'ayant pas de département à diriger se consacraient tout en-

(1) Giraud, *La Crise de la Démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*.

(2) Giraud, *La Crise de la Démocratie*, p. 178.

tiers aux questions générales et auraient pour principal rôle d'aider le Président à prendre les décisions d'ordre gouvernemental.

Selon M. Giraud, l'institution des ministres sans portefeuille ainsi conçue aurait une valeur considérable.

Outre leur mission capitale de conseillers du chef du gouvernement, ces personnages pourraient également remplacer le Président du Conseil dans l'exercice du « leading » des Chambres et « coordonner l'activité des autres ministres ».

M. Giraud envisage également dans quelles conditions ces « coadjuteurs » du chef du cabinet pourraient exercer les fonctions qui leur seraient départies. Il serait possible de grouper ces Ministres d'Etat, dans une sorte de Directoire ou Conseil étroit ayant une existence officielle mais, dans ce cas, en créant un tel rouage à côté du Conseil des Ministres, ne semblerait-on pas vouloir supplanter celui-ci et cette situation ne risquerait-elle pas, à peu près sûrement, de faire surgir de regrettables rivalités ?

Aussi, l'auteur de la « Crise de la Démocratie » se demande s'il ne vaudrait pas mieux, après avoir nettement précisé les fonctions que seraient appelés à remplir les Ministres sans portefeuille, ne pas soumettre à une procédure formelle leur collaboration avec le Président. Celle-ci serait alors plus souple, plus largement basée sur la confiance mutuelle et pourrait donner d'aussi bons résultats sans créer aucune rivalité au sein du gouvernement.

Remarquons d'ailleurs, à ce propos, que cette dernière conception est celle que réalise l'« Inner Cabinet » britannique qui, Cabinet au sein du Cabinet, « gravitant dans

l'orbite du premier ministre » (1) a accaparé, en quelque sorte, par suite du nombre trop élevé des membres du ministère, la direction supérieure de la politique gouvernementale.

(1) **Strieix** *Le régime parlementaire anglais contemporain*, p. 152.

Section IV

La Présidence du Conseil sans portefeuille.

Parmi tous les rôles que peuvent remplir les Ministres sans portefeuille il en est un dont nous n'avons pas parlé, car nous nous réservions, étant donné son importance capitale, de lui consacrer une section entière : c'est celui de Président du Conseil des Ministres.

Avant d'entrer dans le vif de cette question, contrecoup du développement pris par l'institution en France des Ministres sans portefeuille, nous ne dirons que quelques mots d'une autre institution coutumière et dont l'importance est plus honorifique que pratique : la Vice-Présidence du Conseil. Il était de tradition, jusqu'à une époque assez récente de réserver ce titre au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Maintenant, il est attribué *intuiti personae* et sans considération de département : il échoit ainsi à l'une des personnalités les plus marquantes du gouvernement et il peut, on l'a vu en pratique, être attribué à un Ministre d'Etat. Celui-ci pourrait donc, du moins théoriquement, engager le sort même du cabinet si, remplaçant le chef du gouvernement, il prenait l'initiative de poser la question de confiance. Mais nous ne nous étendrons pas davantage sur cette question dont l'intérêt pratique est négligeable.

En France, le Président du Conseil est considéré plutôt comme le collègue des autres ministres que comme leur chef et il est classique de dire qu'il est « *primus inter*

pires ». On peut le désigner aussi assez exactement par l'expression de « Ministre chargé de la Présidence du Conseil » cela pour préciser qu'il n'y a pas d'organe distinct des ministres pour présider leur réunion, qu'il n'y a pas d'institution autonome de la Présidence du Conseil : les ministres étant tous considérés comme relevant du Chef de l'Etat.

C'est donc l'un des membres du cabinet qui est chargé de présider les réunions gouvernementales mais parfois ce ministre a été un ministre sans portefeuille ce qui eut pour effet de donner à la Présidence du Conseil un caractère plus accentué de coordination et de direction, s'éloignant en cela de la conception parlementaire française traditionnelle.

Avant d'étudier critiquement cette institution de la Présidence du Conseil, sans portefeuille, nous l'examinerons au travers des faits depuis août 1914, date à laquelle elle fit, pour la première fois, son apparition en France depuis la mise en application des lois constitutionnelles de 1875.

§ 1. — *La Présidence du Conseil sans portefeuille sous la III^e République.*

La France connut sous la Restauration et sous la seconde République des Présidents du Conseil sans portefeuille, tels que le duc de Richelieu en 1820, Casimir Périer (1), Dupont de l'Eure, Cavaignac, mais de 1875 jusqu'au 3 août 1914, le Président du Conseil fut toujours un ministre à portefeuille. Cependant, en 1916, des députés, MM. J.-L. Breton, Lenoir, Camuzet, Bergeon, P.-E. Flandin et Mignot

(1) Il est vrai que Casimir Périer n'abandonna le Ministère de l'Intérieur pour ne garder que la Présidence du Conseil sans portefeuille que par suite de maladie.

Bozérian déposèrent une proposition de loi tendant à organiser les ministères (1). L'article premier prévoyait un Président du Conseil sans portefeuille. Aucune suite ne fut donnée à ces textes mais, dès le dépôt de cette proposition, la question de la constitutionnalité de cette institution, fut implicitement soulevée par le Président de la Chambre, Paul Deschanel, au moment du renvoi à la Commission du Suffrage universel. Celui-ci précisa alors que la Commission devrait examiner si la Présidence du Conseil sans portefeuille, érigée en institution permanente, était conforme aux principes posés dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, article toujours invoqué, quand il s'agit de nier la constitutionnalité des ministères sans portefeuille.

Le Président du Conseil, jusqu'en 1914, s'attribuait le plus souvent le département qui lui permettait de mettre l'accent sur le côté alors le plus préoccupant de la vie politique du pays mais, pour être plus libre dans la direction générale des affaires, il ne gérât parfois qu'un département secondaire et, dans ce dernier cas, on peut voir une amorce de la Présidence sans portefeuille. Ainsi, il est possible de donner comme exemples Barthou, ministre de l'Instruction Publique, Tirard, du Commerce, Sarrien de la Justice et Méline de l'Agriculture dans un temps où ce dernier département était considéré comme secondaire.

Cependant jusqu'en 1914, le plus souvent, le Président du Conseil se spécialisa dans la question la plus vitale pour le gouvernement en prenant la direction du département qui avait à résoudre cette question : par exemple Combes prit le portefeuille de l'Intérieur et des Cultes au

(1) Séance de la Chambre du 19 mai 1916.

moment où la question religieuse avait l'importance que l'on sait. Ajoutons que, avant-guerre, la question du rôle de direction du Président ne se posait pas avec une très grande acuité : la politique générale du gouvernement se ramenait alors à une seule ou à quelques grandes questions et avait ainsi une simplicité qu'elle ne retrouvera plus après guerre quand les affaires graves et complexes seront alors multiples, dans tous les domaines, extérieur et intérieur, et s'enchevêtreron très étroitement, les unes les autres.

Il nous faut arriver aux premiers jours de la guerre pour rencontrer pour la première fois sous la III^e République, un Président du Conseil n'ayant pas la gestion d'un quelconque département : Viviani, en effet, abandonna le Quai d'Orsay dès le 5 août 1914 tout en gardant la direction du gouvernement, désireux de concentrer toute l'activité gouvernementale entre ses mains.

Cependant, si, au cours des hostilités, on vit, à différentes reprises, apparaître des ministres sans portefeuille désignés sous différents vocables, on chercherait vainement un Président sans portefeuille parmi les successeurs de Viviani qui, au contraire se chargèrent soit des Affaires étrangères, soit de la Guerre, c'est-à-dire des deux départements d'importance vitale. Les hostilités terminées, la vie parlementaire reprit son cours normal et on renoua avec les habitudes prises avant 1914 : les ministères se composant exclusivement de ministres à portefeuille eurent toujours pour chef l'un de ces ministres à département.

Il nous faut arriver au 11 novembre 1928 pour constater que Poincaré, Ministre des Finances et Président du Conseil depuis 1926 abandonna son portefeuille pour ne conserver que la direction du gouvernement; ajoutons de

suite qu'il agit ainsi uniquement pour des raisons de santé. En somme, il n'y avait là qu'un nouvel exemple isolé et la Présidence sans portefeuille ne réapparut qu'en 1934 en même temps d'ailleurs que fut ressuscitée l'institution des Ministres d'Etat. Doumergue, en effet, ne prit que la Présidence du Conseil sans portefeuille avec l'idée de constitutionnaliser cette institution qu'il souhaitait vivement rendre permanente. Il croyait que jusque-là, en France, le titre de chef du gouvernement n'avait été qu'une fiction : le Président du Conseil étant, en droit et en fait, un ministre comme les autres ce qui ne lui donnait pas l'autorité nécessaire pour être un arbitre entre ses collègues et un chef. Il rentrait d'ailleurs dans les intentions du Président Doumergue de réparer l'omission des lois constitutionnelles de 1875 qui ignore l'institution et de compléter ces textes en précisant que le Président du Conseil serait un chef ayant la qualité de « premier » et de ministre sans portefeuille disposant de services à lui propres et d'un personnel permanent.

Cette réforme ne fut pas réalisée et le successeur de M. Doumergue, M. Flandin qui, lui non plus, ne s'était chargé de la direction d'aucun ministère mais avait cependant auprès de lui un sous-secrétaire d'Etat précisa l'institution de la présidence du Conseil dans un texte législatif (1), sans qu'il soit question de l'attribuer en permanence à un Ministre sans portefeuille. Et de fait, les chefs des gouvernements suivants dirigèrent à nouveau un département.

Puis en juin 1936, le Président du Conseil, M. Léon Blum, également assisté, non pas d'un, mais de deux sous-secré-

(1) Article 23 de la loi de finances du 24 décembre 1934.

taires d'Etat, ne se chargea pas de la direction d'un département non pas tant pour jouer le rôle de « premier » mais parce que le chef de gouvernement d'alors considérait, en effet, la fonction de président du conseil comme, pour reprendre sa propre expression, « une fonction de corrélation et de coordination ». En juillet 1937 et en janvier 1938, dates auxquelles changèrent les cabinets cette tendance persista, mais en mars 1938, renouant avec l'ancienne tradition, le chef du gouvernement qui venait d'être formé, étant donné l'acuité de la question financière, crut devoir mettre l'accent sur ce côté préoccupant de la vie publique en s'attribuant le portefeuille du Trésor. Enfin, le chef du cabinet formé en avril 1938, M. Daladier, garda la direction du département important qu'il gérait déjà dans les précédents gouvernements.

Ainsi, on constate que ce n'est en quelque sorte qu'accidentellement que la Présidence du Conseil échut à un ministre sans portefeuille. Cette institution apparaît donc plutôt sous la forme d'une ébauche, d'une tendance qui ne se précise que pour mieux disparaître et réparaître ensuite, au gré des conceptions des hommes politiques et des circonstances.

Notons ici que la Grande-Bretagne, jusqu'à une date toute récente, avril 1937, ne connut pas de premier ministre sans portefeuille. Mais c'était uniquement pour des raisons d'ordre matériel. En effet, en Angleterre, la qualité de « prime minister » était un titre et non une charge. Il en résultait qu'un premier sans portefeuille n'aurait pas eu de traitement. Or les fonctions de chef du cabinet entraînent des frais élevés que ne pouvait prendre à sa charge aucun premier ministre. Aussi, il remplissait toujours des fonctions officielles et peu absorbantes dans le cabinet autres que

la direction du gouvernement, ce qui lui permettait de bénéficier d'un traitement et de se servir de cadres administratifs. En règle générale, le premier ministre était premier lord de la trésorerie (1).

Nous allons envisager maintenant l'institution sous l'angle théorique et nous demander, à l'issue de ces développements, s'il serait souhaitable de ne jamais confier la gestion d'un département au Président du Conseil.

§ 2. — *Etude théorique et critique de l'institution de la Présidence du Conseil sans portefeuille.*

L'institution permanente de la Présidence du Conseil attribuée à un Ministre sans portefeuille, qu'il soit appelé ou non Ministre d'Etat peut donner lieu à diverses objections d'ordre constitutionnel, théorique ou simplement pratique.

1. — **Objections d'ordre constitutionnel.** — La Constitution de 1875 ignore complètement ce rouage pourtant essentiel du régime parlementaire qu'est la Présidence du Conseil. Mais son silence ne saurait être invoqué pour nier la constitutionnalité de cet organisme évidemment nécessaire sous un régime parlementaire et, en partant du fait que la Présidence du Conseil est une institution constitutionnelle, nous croyons qu'il est aussi « parlementaire » donc constitutionnel de la confier à un ministre sans portefeuille qu'à un ministre gérant un département. D'ailleurs, si l'on considère, comme il est classique de le faire,

(1) Etant donné la nature de ces fonctions, on peut considérer *qu'en fait* « Premier » britannique était un ministre sans portefeuille.

le chef du gouvernement comme un ministre chargé de présider le Conseil il est normal pour justifier qu'il puisse être sans portefeuille de fournir ici les mêmes arguments qui ont été précédemment donnés pour conclure à la correction de l'institution des Ministres d'Etat.

Mais il est possible de se placer à un autre point de vue pour essayer d'établir l'irrégularité de la Présidence, non accompagnée de la direction d'un ministère. En effet, il est hors de doute qu'un chef de gouvernement sans portefeuille prend vis-à-vis de ses collègues davantage l'attitude d'un chef, l'expression de « vice-président de la République » ayant même été employée par Eugène Pierre. Les ministres prennent, du moins en théorie, figure de subordonnés de leur Président qui, n'ayant pas de ministère, apparaît moins comme leur collègue mais plutôt comme un « premier ministre » à l'image de ce qui se passe en Angleterre.

Mais, d'autre part, les lois constitutionnelles de 1875 prévoient expressément que les ministres sont solidairement et personnellement respectables. Or, peut-on dire si les ministres sont soumis à l'autorité de leur Président, ils ne sont plus personnellement responsables, leur propre responsabilité disparaissant derrière celle du Chef du gouvernement.

Nous n'hésiterons pas à rejeter les conclusions de ce raisonnement dont la force logique est cependant réelle mais nous croyons qu'il est bien improbable que les ministres, sous un régime parlementaire, se laissant ainsi annihiler sans protester ou démissionner. D'ailleurs le fait qu'un chef de gouvernement ne se réserve aucun département et a ainsi une autorité accrue ne peut être une cause de suppression de la responsabilité des membres du gouverne-

ment. Et nous pensons que c'est surtout par sa personnalité et son autorité et non parce qu'il a ou non un portefeuille que le Président du Conseil peut exercer un réel ascendant sur les ministres. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple choisi parmi les plus typiques, Clémenceau qui en 1917 était Président du Conseil et Ministre de la Guerre, fut un chef au sens le plus profond du mot et il possédait une autorité parfois brutale sur les ministres, autorité que n'exercèrent jamais les présidents sans portefeuille.

2. — **Objections d'ordre théorique.** — Mais, certains qui reconnaissent la régularité constitutionnelle de cette institution, souhaitent qu'elle n'entre pas ou qu'elle n'entre qu'exceptionnellement dans nos mœurs politiques par crainte de la dictature déguisée que pourrait exercer un homme actif déchargé de tout souci administratif et amené à représenter et à défendre à la tribune les questions les plus importantes de chaque ministère.

Nous ne pensons pas que le fait de donner un département à un Président du Conseil constitue une barrière bien efficace contre toute tentative de dictature. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que, avec ou sans portefeuille, le Président du Conseil demeure, conformément aux règles du régime parlementaire soumis à la surveillance ou au contrôle des Chambres.

3. — **Objections d'ordre pratique.** — Enfin, après avoir admis que l'institution était constitutionnelle et que ce n'était pas en elle qu'il fallait chercher des dangers de dictature occulte, on peut encore ne pas être séduit par cette conception de la direction du gouvernement pour des raisons d'ordre pratique cette fois. Il est possible de considérer, en effet, qu'il est opportun à certaines époques

difficiles d'avoir un Président du Conseil sans portefeuille mais sans que soit rendue permanente cette institution. On peut en effet préférer le maintien de la situation actuelle qui, étant donné la souplesse d'une Constitution muette sur les principes et qui a pu être qualifiée par M. Joseph Barthélemy de « Code de procédure politique » permet au chef du gouvernement soit de s'attribuer le département le plus préoccupant de l'heure, soit au contraire, selon les circonstances, de se contenter d'un petit ministère ou alors de ne pas en avoir du tout. Cette conception : liberté laissée aux chefs des gouvernements est élégante et permet ainsi d'avoir des solutions nuancées selon les événements.

Cependant nous sommes assez séduit par l'idée de la Présidence du Conseil, indépendante, confiée à un ministre sans portefeuille, sans pour cela que le chef du gouvernement ait officiellement une autorité reconnue de premier ministre : nous lui conserverions sa qualité de « primus inter pares ».

En effet, après guerre, les affaires publiques n'ont plus présenté la simplicité et l'unité de la période d'avant les hostilités : le domaine de la politique générale s'est compliqué et multiplié, les interventions de l'Etat dans tous les domaines ont pris de plus en plus d'ampleur et le Président doit intervenir constamment, à l'époque actuelle, auprès de presque tous les ministères pour coordonner leur action, assurer la liaison. D'autre part, les affaires ayant un caractère interministériel deviennent de plus en plus nombreuses. Ces nécessités de coordination ont même pris une telle importance qu'à deux reprises, tout récemment, il a été créé un ministère dit de la coordination. Enfin, il ne faut pas oublier que le chef du gouvernement est appelé très sou-

vent à intervenir dans les graves questions de politique extérieure ou intérieure et la succession rapide des événements lui impose une attention de tous les instants.

Puis, il ne faut pas oublier que le Président du Conseil a déjà différents services administratifs ou organismes d'importance non négligeable à diriger : ce sont la Direction générale des services d'Alsace-Lorraine. Le Secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense nationale, le Conseil national de la main-d'œuvre, les services de la statistique générale de France (1).

Donc, à notre époque, indépendamment de ces dernières attributions d'ordre administratif, le Président du Conseil doit assurer l'unité, l'homogénéité du Cabinet, donner l'impulsion générale de la politique dans un Etat dont les attributions croissent sans cesse et dans lequel la vie politique revêt, à l'état constant, un caractère de complexité extrême et de diversité.

Aussi, nous croyons qu'il peut être parfois écrasant pour un chef de gouvernement de diriger également un département ministériel même si celui-ci est choisi parmi ceux qui ne présentent qu'un caractère administratif.

On peut certes prétendre que rien n'empêche le chef de gouvernement de se faire assister d'un ou même de deux sous-secrétaires d'Etat, comme cela s'est fait récemment. (Remarquons d'ailleurs que les deux sous-secrétaires d'Etat assistaient un Président sans portefeuille.

(1) La direction de certains de ces services a été parfois déléguée par le Président du Conseil à un membre du gouvernement. Ainsi Doumergue confia, le 10 février 1934, au Garde des Sceaux, les services d'Alsace-Lorraine et, le 28 mars 1938, le Ministre chargé de la coordination des services à la Présidence du Conseil eut à diriger le service de la statistique générale. Ce Ministre a été aussi chargé des affaires d'Alsace-Lorraine.

D'autre part, le rôle de coordination entre les ministères qui appartient en propre au Président du Conseil a été confié récemment à un ministre chargé de la coordination : Ce qui ôte ainsi au chef du cabinet beaucoup de soucis. Mais ce n'est là qu'une tendance existant encore à l'état embryonnaire puisque ce nouveau ministère n'est apparu que depuis mars 1938 et rien ne permet d'affirmer qu'il se maintiendra.

Contre la présidence sans portefeuille, il est encore possible d'objecter que, si d'un côté, elle donne plus de prestige à la fonction, d'un autre elle retire de la puissance politique au chef du gouvernement en ce sens qu'elle lui enlève tous les éléments de puissance qui résultent de la direction d'un département : contingents de décorations, nominations diverses, crédits budgétaires, etc..., ce qui a permis à M. Joseph Barthélémy d'écrire que M. Poincaré, Président sans portefeuille, « devait s'adresser à un ministre titulaire lorsqu'il avait besoin d'un crayon » (1).

Cependant, il est possible d'allouer à la Présidence du Conseil, organisme autonome, des crédits. D'autre part, des maintenant, elle dispose d'un personnel administratif spécial et, si l'on attache de l'importance aux contingents de décorations, il n'y a qu'à en attribuer un au chef du gouvernement sans portefeuille.

En définitive, nous croyons que la Présidence du Conseil sans portefeuille ne présente, surtout à l'époque actuelle, que des avantages et c'est en ce sens que nous allons conclure dans la section suivante.

(1) J. Barthélémy et Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 648.

Section V

Signification, utilité et inconvénients de l'institution des Ministres d'Etat.

En 1915, la participation au gouvernement de Ministres d'Etat venant de tous les points de l'horizon politique et symbolisant l'union des partis signifiait que l'on abandonnait l'une des règles traditionnelles du gouvernement parlementaire.

En effet, ce régime qui suppose la lutte des partis fonctionne dans les conditions les plus favorables quand deux grands groupements politiques nettement antagonistes se disputent le pouvoir, comme ce fut le cas pendant si longtemps en Angleterre avec les « Whigs » et les « Tories ». Mais, même quand il existe plus de deux partis, il se forme des coalitions gouvernementales permettant le fonctionnement régulier du régime, c'est-à-dire le choix des ministres parmi les membres de la majorité et l'attribution à chacun d'un portefeuille.

Or dès le début de la guerre, le gouvernement parlementaire fut adapté aux circonstances qui exigeaient l'union et non les luttes politiques. Un ministère réunissant des membres de l'extrême droite à côté de représentants de l'extrême gauche fut constitué et cette union sacrée fut concrétisée précisément par l'apparition de Ministres d'Etat choi-

sis parmi les personnalités les plus représentatives des groupes.

Aussi, nous croyons qu'il faut attribuer à l'apparition de ces personnages la valeur d'un symbole : celui de la volonté d'union qui animait alors tous les Français et leur désir de conserver, bien qu'adaptées aux circonstances, les institutions traditionnelles. C'est en cela que nous voyons leur véritable utilité et non pas tant dans les conseils que leur expérience politique leur permettait de donner à leurs collègues. Mais, dans les cabinets suivants, la preuve de l'union ayant été ainsi faite une fois pour toutes, et n'ayant pas besoin d'être renouvelée constamment, leur présence se comprenait moins et déjà on pouvait leur reprocher d'alourdir exagérément le cabinet lui donnant une apparence plus délibérative qu'active alors que, dans les circonstances de l'époque, la rapidité de décision s'imposait.

Quant à l'utilité des Ministres sans portefeuille de l'après-guerre, on pourrait prétendre qu'ils ont réapparu dans une période de crise pour symboliser non l'union sacrée mais l'union nationale et qu'ils se sont maintenus, étant donné la persistance des circonstances exceptionnelles, pour arriver à symboliser en 1936 non plus l'union nationale mais seulement l'union des partis formant la majorité, ce qui se comprend encore moins, car à ce moment on retombe complètement dans les règles du régime parlementaire traditionnel : c'est-à-dire un gouvernement composé uniquement de membres de la majorité.

Mais est-il vraiment utile dès que se forme un cabinet d'union d'y incorporer des Ministres d'Etat? Nous ne le pensons pas et nous croyons qu'il suffit de confier un portefeuille à des hommes appartenant à des partis diffé-

rents pour que cette union plus ou moins vaste soit ainsi publiquement affirmée. Par exemple, le cabinet de Poincaré en 1926 réalisait aussi bien l'union que le ministère Doumergue de février 1934 et il ne comprenait que des ministres à portefeuille. L'utilité symbolique des Ministres d'Etat, que nous avons admise uniquement pour le premier cabinet d'union sacrée de la guerre, nous paraît devoir être rejetée pour la période de 1934 à 1938, ainsi que pour celle qui s'étend de septembre à décembre 1917.

Mais on peut alors prétendre que ces personnages ont une autre utilité : donner une plus forte assise au ministère, maintenir, de par l'influence qu'ils peuvent exercer s'ils sont choisis parmi les hommes politiques les plus représentatifs de leurs groupes, la cohésion du cabinet et de la majorité et contribuer ainsi à donner plus de force et de stabilité au gouvernement auquel ils appartiennent.

Il est indéniable que, à notre époque peut-être plus que jamais, un exécutif fort, novateur, stable nous paraît une nécessité dans une démocratie sans d'ailleurs pour cela que l'autorité du gouvernement l'empêche d'être contrôlé constamment et très énergiquement par le Parlement : l'instabilité ministérielle présente en effet des inconvénients qu'à certains se sont plu à exagérer sensiblement mais que, pêchant par excès contraire, il ne faudrait tout de même pas minimiser.

Si donc, la présence de Ministres d'Etat pouvait contribuer, même dans une faible mesure, à donner une stabilité et une force plus considérables aux ministères, nous approuverions vigoureusement l'institution. Mais, est-ce le cas ? La collaboration au gouvernement de personnages choisis parmi les hommes politiques de poids a-t-elle assuré

et peut-elle assurer une plus longue vie aux cabinets? Franchement, nous ne le pensons guère et cette opinion s'appuie sur l'étude objective des faits de 1934 à 1938 où il est avéré que les Ministres d'Etat n'ont apporté aucun élément de stabilité ou de force. Au contraire, pourrait-on même dire, car la seule fois où ils se sont comportés en « leaders » des membres du cabinet appartenant à leur parti ce fut pour les amener, de par leur attitude, à quitter le gouvernement d'où la démission, *ipso facto*, du cabinet tout entier. Mais dans la majorité des cas, ils n'ont été ni stabilisateurs, ni naufrageurs de ministères : en somme, à ce point de vue, influence nulle.

Enfin, que peut-on penser de la formule des Ministres d'Etat, auxiliaires du Président du Conseil, laquelle, selon M. Giraud, serait susceptible de rendre de grands services.

Nous ne nions pas un seul instant la nécessité pour un chef de gouvernement de s'entourer de conseils, car, comme disait en substance Bismarck dans ses « Souvenirs », il est parfois angoissant pour un homme seul de trancher de graves questions politiques dont quelque aspect échappe à l'œil le mieux averti et qui présentent toujours un élément d'incertitude.

Dans le même ordre d'idée, M. Giraud cite cette opinion de M. Léon Blum (1) : « Je crois qu'à certains moments le sentiment moral de la responsabilité doit surpasser un cœur d'homme, je crois qu'il est des résolutions qu'il doit être trop pesant de prendre seul. Je crois que devant certains choix, certaines alternatives plus redoutables, l'homme le mieux trempé doit rechercher un réconfort, l'appui d'un conseil, la détente d'une confiance ».

(1) Léon Blum, *La Réforme Gouvernementale*, p. 58.

D'ailleurs, dans la pratique, on peut constater que, en règle générale, le chef du gouvernement, et cela dans tous les régimes, cherche à recueillir des avis et des conseils. Dans une dictature ou dans une monarchie, ce sera auprès d'hommes de confiance, parfois groupés en conseils ; sous un gouvernement présidentiel, le président a près de lui ses ministres et des conseillers officieux (Bain trust du Président Franklin Roosevelt) ; enfin, en régime parlementaire, le Président du Conseil peut s'adresser aux ministres ou même à des collaborateurs non officiels. Est-ce suffisant ? se demande M. Giraud qui indique immédiatement que le conseil ayant le plus de valeur est celui venant de gens qui, dans une certaine mesure, porteront la responsabilité de la décision qui sera prise, en l'occurrence des membres du gouvernement et nous avons vu précédemment que cet auteur pense que des ministres sans portefeuille ayant pour mission d'informer, de conseiller le Président du Conseil, l'assister dans sa tâche de direction de l'action gouvernementale rendraient de grands services.

Cependant nous ne pouvons conclure à l'utilité de la création de ces postes de ministres presque exclusivement conseillers. En effet, il ne faut pas oublier qu'il existe précisément un Conseil des Ministres dont les réunions ont justement pour objet la discussion des questions les plus importantes. Chaque ministre responsable est ainsi à même, sinon de conseiller, du moins de donner son avis au chef du gouvernement lequel pourra ensuite agir en toute connaissance de cause.

Il est vrai que l'on peut prétendre que les conseils gouvernementaux comprennent tous les Ministres et que, pour avoir des discussions vraiment utiles, ceux-ci ne doivent pas être trop nombreux.

On en arrive alors à cette idée du fractionnement du Conseil et de la création d'un Comité restreint (1).

Mais le problème se présente alors de la façon suivante : ce Comité restreint, dont l'objet est de faciliter la collaboration interministérielle et la rapidité d'exécution, doit-il, pour être efficace, se composer du Président du Conseil entouré de Ministres d'Etat qui constitueraient ainsi de nouveaux rouages formels de notre régime parlementaire ? Nous ne le croyons pas.

En elle-même cette notion du Comité restreint réalisant une différence assez nette entre les ministres « politiques » et les ministres plus spécialement « administrateurs » peut être retenue et un tel organisme nous paraît même susceptible d'accroître, par la rapidité accrue des décisions, la force du gouvernement mais ce Comité pourrait fort bien se composer du chef du gouvernement assisté des membres du cabinet, détenteurs des portefeuilles les plus importants, qualifiés souvent de « leviers de commande » et susceptibles de conseiller efficacement le chef du gouvernement.

En définitive, nous ne nous montrerons guère chaud partisan de l'institution des Ministres d'Etat qui, par ailleurs nous paraît présenter les divers inconvénients que nous allons maintenant exposer.

C'est, peut-on tout d'abord prétendre, une source de dépenses que la création de nouveaux ministères. L'argument est exact mais faible. En effet, l'économie réalisée par la suppression ou la non création de quelques postes de ministres sans portefeuille est tellement minime comparée

(1) Cet organisme a fonctionné, récemment, en Tchécoslovaquie et en France, lors de la formation du Cabinet Daladier, le 10 avril 1938, la réunion d'un comité groupant les titulaires des portefeuilles les plus importants était prévue.

aux chiffres astronomiques de nos budgets que nous ne nous appesantirons pas sur ce sujet.

Tout au plus fera-t-on remarquer que la présence de personnages, en somme peu occupés et payés comme ministres, peut être considérée comme symbolique : le gouvernement ne paraissant pas, de ce fait, particulièrement enclin à se plier lui-même à la dure discipline des économies. Mais notons que l'opinion publique peut être indisposée contre des personnages dont elle ne comprend pas l'utilité et dont certains publicistes dans des buts de polémique, exagèrent l'inutilité. Elle est alors portée à amplifier l'importance de la dépense engagée pour payer ces Ministres et à exagérer aussi les critiques non seulement contre le gouvernement au pouvoir mais contre le régime lui-même. L'idée de simplification et d'économie est, ne l'oublions pas, fortement ancrée dans l'opinion qui voit avec méfiance toute augmentation des services de l'Etat.

Un autre inconvénient déjà plus sérieux nous semble résider en ce fait qu'il n'est pas indiqué de multiplier à l'excès les titres de Ministre, cet état de choses amenant inévitablement un certain discrédit d'une fonction qui doit conserver tout son prestige.

Puis, nous croyons, et c'est là sans doute le seul inconvénient sérieux, que les Ministres d'Etat quelle que soit la façon dont on comprenne l'institution alourdissent le gouvernement sans l'aider efficacement : or, les cabinets ne gagnent rien à être nombreux : ils deviennent alors délibératifs et la rapidité de décision s'en ressent. Certes, nous ne nions pas que le développement sans cesse accru des attributions de l'Etat d'une part, certains progrès techniques de l'autre aient parfois rendu nécessaire la création de nouveaux départements. Mais ces créations doivent être

limitées à celles qui s'imposent vraiment et il ne nous semble pas nécessaire que des Ministres d'Etat viennent accroître encore le nombre de membres du Cabinet.

La réduction au strict minimum des Ministres nous paraît devoir, en facilitant la concentration du pouvoir en peu de mains, contribuer à augmenter l'autorité et la force du gouvernement. Aussi nous pensons qu'il est préférable qu'un cabinet ne soit pas hypertrophié par des Ministres d'Etat d'une part, par de nombreux Sous-Secrétaires d'Etat de l'autre et qu'il se limite à un nombre raisonnable de ministres à portefeuille aidés, si on le juge vraiment nécessaire par quelques sous-secrétaires d'Etat. Nous ne sommes donc pas partisan de placer, dans un gouvernement des personnages n'ayant comme unique fonction que d'assister aux conseils des ministres. Si leur importance politique ou leur compétence particulière rend utile leur participation aux réunions gouvernementales, eh bien, qu'on leur confie un portefeuille dont l'importance sera elle-même proportionnée à la leur ! C'est la véritable solution ; mais si nous abandonnons les sentiers abstraits de la théorie pour nous placer à un point de vue réaliste, nous savons bien que, si le nombre des portefeuilles n'est pas extensible, le chiffre des candidats à ces portefeuilles est, lui, très extensible. Il en résulte des difficultés politiques au moment de la constitution d'un cabinet, lesquelles sont résolues élégamment par l'adjonction de Ministères d'Etat (quand tous les départements sont déjà pourvus) confiés à des hommes influents qui n'auraient pu se contenter d'un portefeuille de second ordre et que l'on désire cependant faire entrer dans le gouvernement. Toutefois ces considérations « réalistes » ne peuvent modifier la manière de voir que nous avons adopté : il y a eu des cabinets, et même des cabinets du-

rables, avant que ne soit ressuscitée l'institution, il peut donc très bien y en avoir de nouveau à condition de s'imposer la discipline nécessaire.

Cependant, nous ne condamnerons pas d'une manière catégorique l'institution en elle-même. En effet, étant donné la complexité et le nombre toujours croissants des problèmes qu'un gouvernement doit résoudre, et parfois très rapidement, il peut être utile qu'un Ministre, déchargé du souci que cause la direction d'un département, soit spécialisé dans l'étude de certaines questions importantes pour lesquelles d'ailleurs il peut présenter une compétence spéciale ou soit chargé des fonctions de coordination entre les départements, fonctions rendues importantes par suite de l'augmentation des affaires interministérielles. Ainsi comprise nous croyons que la nomination de Ministres d'Etat peut rendre des services appréciables mais à condition qu'il n'y ait là qu'une institution tout à fait exceptionnelle pour période exceptionnelle, et encore sous réserve de ne pas considérer que l'on est en permanence dans une période exceptionnelle, s'il est possible de s'exprimer ainsi.

D'autre part, en aucun cas les Ministres sans portefeuille ne doivent être trop nombreux :

En ce qui concerne la Présidence du Conseil sans portefeuille, notre jugement sera moins mitigé et nous disons tout de suite que nous aimerions voir entrer d'une façon définitive cette institution tout à fait conforme aux règles du régime parlementaire dans nos coutumes constitutionnelles. Le nombre des affaires intéressant soit la politique générale du gouvernement, soit divers départements ministériels est, en effet de plus en plus nombreux, et un chef du cabinet, n'ayant pas la lourde charge de la direction d'un ministère, pourrait se pencher plus aisément sur les

problèmes à résoudre, assisté des ministres compétents. Nous croyons que cela suffirait amplement pour absorber l'activité du chef du gouvernement qui incarnerait la politique du ministère et serait ainsi toujours prêt à intervenir dès qu'apparaîtrait une question de politique générale à propos d'un département quelconque.

En effet, avec la complexité moderne de la vie politique, assumer conjointement la direction du gouvernement et celle d'un ministre semble vraiment, comme l'écrit M. Léon Blum (1) « une périlleuse prouesse sinon une flagrante impossibilité ».

Il est d'autre part à craindre que, accablé par cette double tâche, le chef du gouvernement n'en remplisse convenablement qu'une.

Puis l'absence de département à diriger donnerait au Président du Conseil, un peu plus le caractère d'un véritable chef et un peu moins celui de « *primus inter pares* » sans que pour cela il y ait danger permanent de dictature. Il pourrait ainsi parler, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, avec plus d'autorité ce qui nous paraît souhaitable. Nous ne pensons pas qu'en prenant, comme cela se pratiqua souvent, le portefeuille le plus important du moment, le Président fasse davantage sentir son influence. Au contraire, il nous paraît que cette influence serait susceptible d'être réduite car le chef du Cabinet, en se consacrant trop exclusivement à son département, pourrait être amené à faire passer au second plan sa fonction principale : la direction du gouvernement.

En résumé, nous croyons, que pour une démocratie comme la nôtre, en pleine maturité, ayant passé sans en

(1) Dans « La Réforme Gouvernementale ».

souffrir l'épreuve terrible de la guerre et ayant résisté victorieusement aux attaques violentes dont elle fut l'objet à certaines époques de l'après-guerre, il est nécessaire que l'exécutif voulu par le peuple (et notamment le Président du Conseil qui est l'un, mais non l'unique organe du pouvoir exécutif), soit assez puissant pour imposer la volonté exprimée par le suffrage universel sans que, pour cela, cesse le contrôle du Parlement.

CONCLUSION

Au terme de ces développements, nous pouvons constater qu'aucune analogie, sinon une similitude dans l'appellation, n'existe entre les Ministres d'Etat du Second Empire et ceux qui portèrent, et porteront encore, peut-être, ce titre sous la troisième République.

Nous avons pu voir aussi que, tant sous Napoléon III que sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, l'institution des Ministres d'Etat avait subi une évolution notable. Evolution qui, de 1852 à 1869, fut même si marquée qu'elle aboutit, en parlant d'un organisme de bonne administration imité du premier Empire, à la création d'un rouage gouvernemental tout à fait spécial à la période du Second Empire, ce qui fait que, englobée sous la même dénomination de Ministre d'Etat, nous avons là en réalité deux institutions différentes.

Pendant la première phase, de 1852 à 1863, nous nous sommes trouvé en présence d'un personnage, ministre et aussi en quelque sorte secrétaire général de l'Empire, collaborateur intime de l'Empereur, son porte-parole, véri-

table factotum, qui a pu être qualifié par Emile Ollivier de « cheville ouvrière du mouvement gouvernemental » (1).

Nous concluons à l'utilité d'une telle institution qui, sous cette forme ou sous une autre, est une véritable nécessité sous un régime autoritaire où le maître a toujours besoin près de lui d'un homme de confiance, secrétaire intime, disponible pour toutes sortes de besognes.

Mais l'Empire évoluant, sous la pression des faits, l'institution entra dans une nouvelle phase, en 1863 et changea alors radicalement de sens : on gardait le nom mais on était en présence d'une institution nouvelle. Nous qualifierons le Ministre d'Etat pendant cette période de principal ministre, et même de premier ministre car, si le poste avait été prévu pour être en quelque sorte un instrument capital du despotisme impérial, il n'en prit pas moins une importance intrinsèque indéniable et cela presque uniquement par suite de l'influence exercée sur l'Empereur, malade, par le titulaire de la place : Eugène Rouher.

Quant à la cause de cette variation capitale de la conception du Ministère d'Etat il ne faudrait pas la voir dans le résultat d'une savante combinaison doctrinale : elle nous semble résider uniquement dans ce fait que Napoléon III ayant à sa disposition un homme au talent certain et qui possédait toute sa confiance, Billault, créa, en quelque sorte, un poste nouveau tout en conservant l'ancienne dénomination de Ministre d'Etat afin de placer Billault au premier rang et de lui permettre ainsi de mieux lutter contre les assauts d'une opposition accrue à la suite des élections de 1863.

(1) Emile Ollivier, *L'Empire libéral*, t. II, p. 11.

Si donc l'Empereur n'avait pas eu, en juin 1863, près de lui un homme de la valeur de Billault, il aurait pu donner une conclusion différente aux élections et le Ministère d'Etat, deuxième formule, création vraiment originale du Second Empire, n'aurait peut-être jamais existé.

Sous le régime parlementaire instauré en France en 1875, l'institution ne peut naturellement avoir la même signification. Si l'on voulait à tout prix risquer une comparaison, on pourrait, *mutatis mutandis*, dire que le Ministre d'Etat de 1863 à 1869 joua le rôle qui est dévolu à notre Président du Conseil : la direction du gouvernement. Quant à nos Ministres sans portefeuille il ne faudrait pas voir en eux les successeurs des ministres sans portefeuille créés en 1860 et supprimés en 1863. Le seul point de comparaison possible réside dans ce fait que, les uns comme les autres, n'ont pas de département à diriger. Et encore, cela n'est vrai que jusqu'à un certain point, puisque la tendance toute récente est de confier une sorte de département spécial aux ministres sans portefeuille qui ne justifient plus alors tout à fait leur titre.

Cette institution a subi une fortune singulière selon les pays et aussi selon les moments. Mais on peut remarquer que, en règle générale, les Ministres d'Etat n'apparaissent qu'au cours de périodes de crises, intérieure ou extérieure. Prévu dans certaines constitutions d'après guerre ce rouage gouvernemental était le plus souvent ignoré par la plupart des textes constitutionnels, les nôtres par exemple, sans que ce silence puisse être interprété *à priori* comme une preuve d'inconstitutionnalité. Quoiqu'il en soit, de nos jours, l'habitude avait été si rapidement prise de voir figurer de ces

personnages dans les gouvernements successifs que leur nomination ne s'accompagnait plus d'aucun commentaire.

Cette innovation constitutionnelle qui peut être considérée comme l'une de ces nouvelles tendances du parlementarisme le plus moderne a d'ailleurs subi une évolution constante qui n'est sans doute pas terminée. Nous insistons spécialement sur ce fait que la nomination des Ministres sans portefeuille n'a pas toujours correspondu aux mêmes besoins et c'est pour des raisons parfois très différentes qu'à diverses reprises les gouvernements comprirent dans leur sein des personnages désignés par cette appellation générique de « Ministres d'Etat ». Ce sont plutôt les circonstances du moment que des spéculations constitutionnelles qui amenèrent leur entrée dans les Ministères et nous voulons signaler tout particulièrement que l'évolution de l'institution impériale, organe d'un gouvernement autoritaire et celle des Ministres d'Etat de la III^e République ont ceci de commun que les changements notables qu'elles subirent ne résultèrent pas de l'application de conceptions doctrinales nouvelles mais furent principalement déterminées par les circonstances de l'époque.

Nous voulons en terminant esquisser à grands traits cette curieuse évolution des Ministres sans portefeuille de la III^e République car nous estimons que c'est en elle que réside l'un des principaux intérêts qui s'attachent à l'étude de cette institution.

C'est donc pour la première fois sous la Restauration et ensuite sous la Monarchie de Juillet que des Ministres sans portefeuille, ancêtres de nos Ministres d'Etat de la III^e République apparurent. Nous avons vu qu'il exista également des personnages ayant la qualité de Ministres d'Etat mais

ces derniers, hommes de confiance du souverain et qui portaient un titre nu, devaient, à cette époque, être distingués des ministres sans portefeuille.

Lorsqu'après la deuxième expérience napoléonienne, la France fut à nouveau placée sous le régime parlementaire, celui-ci, qui bénéficiait des précédents de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, fonctionna, très rapidement, d'une façon complètement traditionnelle et cela pendant près de 40 ans. A aucun moment il ne fut question de Ministres sans portefeuille. Ce rouage gouvernemental semblait donc complètement tombé en désuétude.

L'institution reparut cependant mais il fallut les circonstances tragiques de la guerre pour la voir renaitre. Le titre de ministre sans portefeuille fut alors bien vite abandonné pour être remplacé par celui plus pompeux de Ministre d'Etat : les deux expressions contrairement à ce qui avait lieu de 1815 à 1848 étant alors devenues strictement synonymes. Mais s'ils réapparurent, à trois reprises, durant les hostilités, ce fut chaque fois pour répondre à un besoin différent.

Ainsi, en août 1914, la désignation de Jules Guesde en qualité de ministre sans portefeuille fut une mesure d'opportunité prise uniquement pour le faire entrer dans le cabinet alors qu'il ne restait plus aucun portefeuille disponible.

Mais en 1915 la nomination de cinq Ministres d'Etat faite pour symboliser l'union et faire profiter de leur expérience les conseils gouvernementaux était, cette fois, voulue par le Président du Conseil Aristide Briand et non, en quelque sorte, imposée par les circonstances.

C'est pourquoi nous serions assez enclin à considérer l'institution des Ministères d'Etat sous la III^e République

comme une création originale de Briand, les précédents de la Restauration et de la Monarchie de Juillet étant bien lointains et surtout bien incertains.

Quant aux « Ministres Secrétaires d'Etat » de septembre 1917, leur nomination ne fut pas une mesure de dosage politique du cabinet. Ils n'étaient pas là pour symboliser une union qui était alors un fait patent mais avaient pour principale mission de collaborer aux travaux du Comité de Guerre.

Ainsi, pendant la guerre, à trois reprises nous voyons apparaître des Ministres sans portefeuille qui furent nommés chaque fois pour un motif différent et qui, fait curieux furent désignés par trois appellations différentes : ministre sans portefeuille d'abord, ministre d'Etat ensuite, Ministre Secrétaire d'Etat en dernier lieu.

Cette institution bien incertaine qui apparaissait ainsi par intermittence, était destinée à avoir une nouvelle existence. Elle reparut, brusquement en effet, comme nous l'avons vu, en 1934 alors que rien ne pouvait laisser supposer une telle renaissance. Et non seulement, les ministres sans portefeuille qualifiés Ministres d'Etat reprirent ainsi place dans divers gouvernements successifs, mais l'institution eut pendant plusieurs années une vie particulièrement active. Ces personnages avaient même paru s'intégrer dans nos mœurs constitutionnelles, connaissant alors une fortune qu'ils n'avaient jamais connue auparavant et étant même épargnés par les critiques, qui cependant n'avaient pas été ménagées à leurs collègues de la période de guerre.

D'autre part, l'institution évolua considérablement au cours de ces dernières années, et, comme pendant la guerre leur nomination correspondit à des motifs différents : cette

institution paraissant décidément changer bien souvent de signification.

Il faudrait surtout bien se garder de croire que, en février 1934, le président Doumergue voulut ressusciter l'institution qu'il avait vu fonctionner durant la guerre de très près puisque lors de la nomination du premier ministre sans portefeuille que connut notre pays depuis 1875, Jules Guesde, il était membre du cabinet présidé par Viviani. En effet, l'examen des comptes rendus des premières négociations de Doumergue lorsqu'il eut accepté la mission de former le ministère montre nettement qu'il n'envisageait aucunement la nomination de Ministres sans portefeuille : son cabinet de trêve devant être composé de membres de partis antagonistes mais ayant chacun un département à diriger. Ce n'est que par suite de difficultés d'ordre politique, dans le détail desquelles nous n'avons pas voulu entrer, qu'il en vint à cette combinaison des Ministres d'Etat, un de ces postes étant alors confié symboliquement au chef moral de la majorité, l'autre, au « leader » de la minorité. C'est donc uniquement par suite de circonstances vraiment fortuites que l'on revit des Ministres sans portefeuille en 1934, et, l'institution connut une fortune singulière durant plusieurs années alors que, peut-être, la nomination de Ministres d'Etat ne s'imposait pas avec une particulière rigueur malgré les difficultés de tout ordre que les gouvernements avaient à résoudre.

Le premier ministère de la législature 1936-1940 a compris, ainsi d'ailleurs que les suivants, des Ministres d'Etat. Mais bien qu'il y ait eu, à notre connaissance, aucun commentaire à ce sujet, nous croyons que l'institution arriva à un nouveau tournant de son évolution puisque ces personnages furent, cette fois, tous membres de la majorité.

Si l'on admet qu'ils sont nommés pour symboliser l'union, il ne peut s'agir que de celle de partis de ladite majorité.

Il est difficile de voir dans ces dernières nominations autre chose qu'une mesure d'opportunité politique, d'inflation ministérielle, c'est pourquoi nous ne nous sommes pas montré favorable à l'institution.

En même temps, ce nouvel élément de gouvernement toujours en évolution constante, subit un nouveau changement en ce sens qu'on confia des fonctions, accidentellement d'abord, d'une façon permanente ensuite, aux Ministres d'Etat jusque-là personnages peu occupés

Il n'est alors plus tout à fait exact de dire que le vocable « Ministre d'Etat » est strictement synonyme de ministre sans portefeuille. A l'avant-dernier stade de leur évolution, l'utilisation des Ministres d'Etat nous a permis de les considérer comme des ministres ayant à diriger une sorte de département spécial. Ainsi ces personnages dont le rôle primitif et exclusif était la participation aux délibérations des conseils des ministres ont été amenés petit à petit à jouer un rôle plus actif dans notre vie politique, rôle prenant en ces derniers mois une certaine importance, sans que nous voulions dire par là qu'il ait été primordial dans la politique française récente.

Mais, nouvelle étape d'une évolution qui en comprend de bien nombreuses depuis 1815, en avril 1938, le ministère qui prend le pouvoir ne comporte plus aucun Ministre d'Etat. Cependant, si le vocable a ainsi de nouveau disparu, on ne peut dire pour combien de temps, nous pensons que l'esprit de l'institution demeure et que ce gouvernement comprend parmi ses membres, un personnage ne portant pas le titre de Ministre d'Etat mais dont la situation est en tout point comparable à celle des hommes

politiques qui dans les cabinets précédents, avaient cette qualité. Au lieu de le dénommer Ministre d'Etat et de lui attribuer le soin de remplir certaines fonctions par décret ultérieur, en avril 1938, on a mis l'accent sur le rôle qu'il avait à remplir en l'énonçant à la suite de son titre de « Ministre » et cela dans le décret de nomination : pour nous, il n'y a là qu'un simple changement d'appellation et nous croyons que la conception récente du Ministre d'Etat se maintient.

Cette conception bien différente de la conception initiale qui faisait du Ministre d'Etat un symbole d'union, nous la caractériserons comme suit : attribution de fonctions importantes de liaison, coordination, conciliation, propagande, ou autres, parfois d'un brûlant intérêt d'actualité à des personnages choisis en général parmi les hommes politiques les plus représentatifs de leurs partis respectifs. Ceux-ci, déchargés de soucis occasionnés par la direction administrative d'un département, peuvent ainsi consacrer toute leur activité au bon accomplissement des tâches qui leur ont été confiées.

Cette conception, qui peut être considérée comme une nouvelle et intéressante tendance d'un parlementarisme contemporain n'est pas, notons-le, spéciale à la France puisque dans le gouvernement actuel de la Grande-Bretagne un membre du cabinet est chargé de coordonner l'action des divers départements relatifs à la défense nationale. Elle peut trouver une justification partielle dans la complexité sans cesse accrue des problèmes qui se présentent à l'attention des gouvernements.

D'autre part si les Ministres d'Etat reparaissent dans l'avenir aussi nombreux ou aussi utilisés que dans les derniers ministères ce qui est fort possible, et si ce fait se

conjuguait avec le maintien de cette autre nouvelle tendance qui est constituée par le comité restreint, renouvelé de ceux qui fonctionnèrent pendant la guerre, et qui a été instauré par le gouvernement qui a pris le pouvoir en avril 1938 dans le but de rendre plus rapides les décisions, on pourrait se trouver en présence d'une sorte de division bipartite du ministère : d'une part, les titulaires de départements d'ordre plus administratif que politique d'autre part, quelques ministres, détenteurs des portefeuilles « leviers de commande » et les « Ministres d'Etat » appelés ainsi ou autrement, peu importe, chargés de fonctions soit de liaison, de coordination, soit d'ordre politique, soit d'actualité, réunis en comité restreint arrêtant plus rapidement les directives qu'il convient de donner à la politique du gouvernement. Notons immédiatement que le Comité restreint peut fort bien fonctionner sans qu'il comprenne des Ministres d'Etat dont, pour notre part, nous ne saisissons guère l'utilité.

Nous nous trouverions ainsi, en partant de l'état actuel de l'évolution des Ministères sans portefeuille, en présence de gouvernements dans lesquels les ministres administrateurs et les ministres politiques formeraient deux groupes distincts : les Ministres d'Etat devant être considérés essentiellement comme des ministres politiques.

Si cette hypothèse se réalisait, elle serait parfaitement correcte au point de vue constitutionnel et devrait être considérée seulement comme une nouvelle innovation du régime parlementaire lequel, par suite sans doute des difficultés de l'époque, s'écarte parfois des règles traditionnelles appliquées dans notre pays de 1875 à la guerre. Remarquons par ailleurs qu'actuellement cette conception nouvelle du ministère était réalisée en Tchécoslovaquie

où se réunissait fréquemment un Comité restreint des ministres politiques duquel ne font partie les ministres plus spécialement administrateurs.

En terminant ces développements, nous voulons encore noter qu'il est assez piquant de constater qu'un parlementarisme en pleine maturité, puisqu'en 1914 il avait près de 40 ans de fonctionnement continu et régulier depuis 1875 a ressuscité une institution qui a vu le jour à peu près au même moment où ce régime était instauré en France et qui fut considérée alors comme un signe d'hésitation d'un mode de gouvernement encore à ses débuts.

D'autre part, si nous nous sommes montré, dans l'ensemble, peu partisan de l'institution c'est surtout parce que nous avons cru qu'elle n'avait pas rendu, sauf exception, des services vraiment importants au régime parlementaire. Mais, si par suite de circonstances nouvelles, l'institution des Ministres d'Etat paraissait devoir contribuer d'une façon vraiment efficace à assurer la continuité du fonctionnement de ce régime dans notre pays, nous ne voudrions nous souvenir d'aucune des critiques que nous lui avons adressées.

Vu : Le Président de la Thèse,
L. ROLLAND.

Vu : L'Assesseur du Doyen,
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

A. — Ouvrages généraux.

- BARTHÉLEMY et DUEZ. — *Traité de Droit Constitutionnel*.
Paris 1933.
- DARESTE. — *Les Constitutions Modernes*.
Paris 1928, édition révisée par Delpech
et Laferrière.
- DELORD (Taxile). — *Histoire du Second Empire*.
Paris 1869-1875.
- DESLANDRES (Maurice). — *Histoire constitutionnelle de la France
de 1789 à 1870*.
Paris 1932.
- DUGUIT (Léon). — *Traité de Droit Constitutionnel*.
Paris 1921-1925.
- DUGUIT et MONNIER. — *Les Constitutions et les principales lois
politiques de la France depuis 1789*.
Paris 1932.
- ESMEIN (A.). — *Eléments de Droit Constitutionnel français et com-
paré*.
Paris 1927. Edition revue par Nézard.
- *Histoire du Droit Français*.
Paris 1925.
- HANOTAUX (Gabriel). — *Histoire de la Nation Française*.
Paris 1920-1929.
- HAURIOU (Maurice). — *Précis de Droit Constitutionnel*.
Paris 1929.
- LA GORCE (Pierre de). — *Histoire du Second Empire*.
Paris 1894-1895.
- LAVISSE (Ernest). — *Histoire de France contemporaine*.
Paris 1921-1922.
- THUREAU-DANGIN (Paul). — *Histoire de la Monarchie de juillet*.
Paris 1884-1892.

B. — **Ouvrages spéciaux.**

BARTHÉLEMY (Joseph). — *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X.*

Paris 1904.

BAVOUX (Evariste). — *La France sous Napoléon III.*

Paris 1870.

BERRIAT-SAINT-PRIX (Félix). — *Théorie du Droit Constitutionnel français. Esprit des Constitutions de 1848 à 1852.*

Paris 1851.

BLUM (Léon). — *La réforme gouvernementale.*

Paris 1936.

BROGLIE (Jacques-Victor-Albert Duc de). — *Mémoires.*

Paris 1938.

CONSTANT (Benjamin). — *Cours de politique constitutionnelle.*

Paris 1836.

DUPRIEZ (Léon). — *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique.*

Paris 1892-1893.

FAUSTIN-HELIE (Adolphe). — *Les constitutions de la France depuis 1789.*

Paris 1875.

FLANDIN (Etienne). — *Institutions politiques de l'Europe contemporaine.*

Paris 1902.

GIDEL. — *Rapports entre le législatif et l'exécutif.*

(Cours de Doctorat 1936-1937. Faculté de Droit de Paris.

GIRARDIN (Emile de). — *Paix et Liberté. Questions de l'année 1863.*

Paris 1864.

— *Force ou richesse. Questions de l'année 1864.*

Paris 1864.

— *Questions de mon temps.*

Paris 1858.

GIRAUD. — *La Crise de la Démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif.*

Paris 1938.

— *Le pouvoir exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique.*

Paris 1938.

GOUET (Yvon). — *La coutume en Droit constitutionnel interne et en Droit constitutionnel international.*

Paris 1932.

HERVIEU. — *Les Ministres.*

Paris 1893.

JANZÉ (C.-A. de). — *La Constitution de 1852 par un des 42.*

Paris 1867.

LA GORCE (Pierre de). — *Napoléon III et sa politique.*

Paris 1933.

LA PRADELLE (A. de). — *Cours de Droit constitutionnel.*

Paris 1912.

LA TOUR-DU-MOULIN (P.-C.). — *Lettres à un membre du Parlement d'Angleterre sur la Constitution de 1852.*

Paris 1861.

MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.). — *Constitutions de l'Europe nouvelle.*

Paris 1928.

MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.). — *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel.*

Paris 1931.

MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.). — *Le Régime parlementaire d'après guerre.*

Bucarest 1935.

MUEL (Léon). — *Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France depuis 100 ans (1890).*

Paris 1890.

NAPOLÉON III. — *La politique impériale exposée par les discours et proclamations de l'Empereur Napoléon III depuis le 10 décembre 1848 jusqu'en juillet 1865.*

Paris 1868.

NAPOLÉON III et le prince NAPOLÉON. — *Correspondance inédite.*

Paris 1925.

OLIVIER-MARTIN. — *Les Conseils du Roi.*

(Conférences de Doctorat. Faculté de Droit de Paris, 1936-1937).

OLLIVIER (Emile). — *L'Empire libéral.*

Paris 1895.

— — — *Le 19 janvier.*

Paris 1869.

— — — *Discours du 12 juillet 1867.*

Paris 1867.

PERSIGNY (Duc de). — *Mémoires.*

Paris 1896.

PETOT. — *Histoire du Droit.*

(Cours de licence 1933-1934. Faculté de Droit de Paris).

PIERRE (Eugène). — *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire.*

Paris 1910.

PIERRE (Eugène). — *Supplément à la 5^e édition du Traité.*

Paris 1924.

PIERRE (Eugène). — *Histoire des Assemblées politiques en France (1789 à 1876).*

Versailles 1877.

POINCARÉ (Raymond). — *Souvenirs (au service de la France).*

Paris 1926-1933.

PRÉVOST-PARADOL. — *La France nouvelle.*

Paris 1876.

PRÉVOST-PARADOL. — *Du Gouvernement parlementaire : le Décret du 24 novembre 1860.*

Paris 1868.

SIRIEIX. — *Le Régime Parlementaire anglais contemporain.*

Paris 1935.

THIERS (Adolphe). — *Histoire du Consulat et de l'Empire.*

Paris 1874

C. — Thèses.

BARBEY. — *Le Conseil des Ministres sous la Restauration.*

Thèse, Paris 1936

BERTON. — *Evolution Constitutionnelle du Second Empire.*

Thèse, Paris 1900.

GAYOT. — *La Constitution monégasque de 1911 et sa revision de 1917.*

Thèse, Paris 1919.

HONGRE. — *Des attributions du pouvoir exécutif dans les diverses constitutions qui ont régi la France de 1789 à 1875.*

Thèse, Paris 1883.

D. — Journaux et Revues.

Du Second Empire. — *Le Moniteur, La Presse, Le Siècle, La Patrie, Le National, Le Constitutionnel.*

De l'époque contemporaine. — *Le Temps, Le Journal des Débats, Le Figaro, L'Homme enchaîné.*

Revue. — *Revue du Droit Public, Revue des Deux Mondes.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
------------------------	---

TITRE PRÉLIMINAIRE

Droit Comparé et Historique.

CHAPITRE I. — Droit comparé	13
§ 1. — Le Ministre d'Etat : chef du Gouvernement.	14
§ 2. — Le Ministre d'Etat : ministre à portefeuille.	17
§ 3. — Le Ministère d'Etat : fonction honorifique .	22
§ 4. — Les Ministres d'Etat : ministres sans portefeuille.	24
CHAPITRE II. — Historique. Les Ministres d'Etat de l'Ancienne Monarchie jusqu'au 2^e Empire.	33
§ 1. — Les Ministres d'Etat sous l'ancien Régime .	34
§ 2. — Les Ministres d'Etat tels qu'ils étaient prévus dans l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire et dans le projet d'acte constitutionnel présenté par la Commission Centrale de la Chambre des représentants le 29 juin 1815.	37
§ 3. — Les Ministres d'Etat et les Ministres sans portefeuille sous la Restauration	38
§ 4. — Les Ministres d'Etat et sans portefeuille sous la Monarchie de juillet.	42

TITRE PREMIER

Les Ministres d'État sous le Second Empire.

CHAPITRE I. — Le Régime constitutionnel du 2^e Empire	51
§ 1. — Caractéristiques de la Constitution de 1852.	51
§ 2. — Evolution constitutionnelle de l'Empire	53
§ 3. — La condition des Ministres sous le 2 ^e Empire.	55
 CHAPITRE II. — Le Ministre d'Etat de 1852 à 1863.	57
<i>Section I. — Création et Constitutionnalité.</i>	<i>59</i>
<i>Section II. — Attributions du Ministre d'Etat.</i>	<i>62</i>
§ 1. — Attributions d'ordre politique	62
1) Rapports du Ministre d'Etat avec les Assemblées et les autres Ministres	62
2) Le Contreseing du Ministre d'Etat.	71
2. — Attributions d'ordre administratif	76
1) Attributions au moment de la création	76
2) Attributions nouvelles de 1852 à 1861	78
§ 3. — Attributions financières	82
§ 4. — Le Ministre d'Etat, secrétaire particulier et collaborateur intime de l'Empire	83
<i>Section III. — Organisation intérieure du Ministère d'Etat.</i>	<i>86</i>
§ 1. — Situation matérielle du Ministre d'Etat.	86
§ 2. — Organisation des services du Ministère d'Etat.	87
§ 3. — Organisation du Ministère d'Etat en 1863	89
<i>Section IV. — Comparaison de l'institution du Ministère d'Etat avec diverses institutions antérieures.</i>	<i>90</i>
 CHAPITRE III. — Le Ministre d'Etat de 1863 à 1869	95
<i>Section I. — Les Ministres sans portefeuille.</i>	<i>97</i>

<i>Section II. — Attributions et rôle du Ministre d'Etat de 1863 à 1869</i>	102
§ 1. — Attributions administratives	102
§ 2. — Attributions nouvelles d'ordre politique	103
1) de 1863 à 1867.	103
2) de 1867 à 1869.	105
§ 3. — Interprétation et application du Décret du 23 juin 1863	106
§ 4. — Causes du Décret du 23 juin 1863.	112
<i>Section III. — Constitutionnalité du Décret de 1863</i>	115
<i>Section IV. — Suppression du Ministre d'Etat</i>	118
<i>Section V. — Responsabilité du Ministre d'Etat de sa création à sa suppression.</i>	122
CHAPITRE IV. — Etude des faits : rôle joué effectivement par les différents Ministres d'Etat.	125
<i>Section I. — Ce qu'étaient et ce qu'ont fait les Ministres d'Etat de 1852 à 1863.</i>	130
§ 1. — Le Comte Xavier de Casabianca	130
§ 2. — Achille Fould	131
§ 3. — Le Comte Alexis de Walewski	132
<i>Section II. — Ce qu'étaient et ce qu'ont fait les Ministres d'Etat de 1863 à 1869.</i>	134
§ 1. — Billault	134
§ 2. — Rouher	136

TITRE II

Les Ministres d'État sous la III^e République.

CHAPITRE I. — Apparition et développement de cette institution	152
<i>Section I. — Ce qu'ont été les Ministres d'Etat pendant la Guerre.</i>	154
<i>Section II. — Ce qu'ont été les Ministres d'Etat après la Guerre.</i>	165

<i>Section III. — Ce qu'ont fait les Ministres d'Etat.</i>	176
1) Pendant la Guerre	176
2) Après la Guerre	179
 CHAPITRE II. — Technique constitutionnelle et juridique de l'institution des Ministres d'Etat	195
<i>Section I. — Constitutionnalité et régularité de l'institution.. . . .</i>	195
1) Arguments en faveur de l'irrégularité et de l'inconstitutionnalité	195
2) Arguments en faveur de la constitutionnalité	198
3) Les Ministres d'Etat et la loi du 20 juin 1920.	200
<i>Section II. — Attributions et responsabilité des Ministres d'Etat.</i>	202
1) Attributions d'ordre politique	202
2) Attributions d'ordre administratif	204
3) Responsabilité des Ministres d'Etat.	207
<i>Section III. — Comment peut-on concevoir, en théorie, les rôles susceptibles d'être joués par les Ministres d'Etat.</i>	208
1) Les Ministres d'Etat : institution accidentelle.	208
2) Les Ministres d'Etat : institution permanente	209
3) Les Ministres d'Etat, auxiliaires du Président du Conseil	212
<i>Section IV. — La Présidence du Conseil sans portefeuille.</i>	215
1) La Présidence du Conseil sans portefeuille sous la 3 ^e République	216
2) Etude théorique et critique de l'institution de la Présidence du Conseil sans portefeuille	221
1) Objections d'ordre constitutionnel.	221
2) Objections d'ordre théorique	223
3) Objections d'ordre pratique.	223
<i>Section V. — Signification, utilité et inconvénients de l'institution des Ministres d'Etat</i>	227
CONCLUSION.	239
BIBLIOGRAPHIE	251

